



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA CUARTA DE ORALIDAD
MAG. PONENTE: LILIANA P. NAVARRO GIRALDO

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

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Acto a controlar	Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio del Rionegro – Antioquia
Radicado	05001-23-33-000- <u>2020-01149</u> -00
Instancia:	Única
Asunto:	Deja sin efectos actuación
Auto Interlocutorio No	187/2020

ANTECEDENTES.

El 30 de marzo de 2020, el Alcalde del municipio de Rionegro – Antioquia, expidió el Decreto N° 184, por medio del cual “*SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL ABASTECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS*”, el cual fue enviado al correo electrónico habilitado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, para imprimirle el trámite correspondiente de conformidad con lo indicado en artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante auto del 27 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control, y, se ordenó la difusión en los sitios web de la Rama Judicial y del municipio de Rionegro, de un aviso por el término de diez (10) días, anunciando la existencia del proceso, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011. Además, se requirió al Alcalde del mismo ente territorial, a fin de que en el término de diez (10) días contado a partir de la notificación de la providencia, remitiera los antecedentes administrativos del Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020.

La publicación en la página web de la Rama Judicial, se llevó a cabo el 29 de abril de la anualidad en curso y por el término anunciado, dentro del cual, no se registró intervención ciudadana alguna, en tanto que, el Alcalde del municipio de Rionegro, remitió escrito de contestación, en el que defendió la legalidad del Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020.

Por auto del 18 de mayo de 2020, notificado por estados del día 19 de los mismos mes y año, como quiera que había sido allegada la prueba documental solicitada, y de conformidad con lo previsto en el numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se le concedió al Ministerio Público, el término de diez (10) días, a fin de que rindiera concepto sobre el asunto de la referencia, tal como lo hizo.

Quiere decir lo anterior, que estaría el proceso de la referencia a la espera de que venciera el término del traslado al Procurador, para ingresar a Despacho para fallo. Sin embargo, al revisar el contenido del acto administrativo y el trámite impartido al proceso, se observa que se presenta una circunstancia que impide emitir una decisión de fondo y, que impone el deber de dejar sin efecto todo lo actuado, conforme a las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. Del control inmediato de legalidad.

La Constitución Política consagra los estados de excepción, en los artículos 212 y 213, puntualmente al enmarcarlos como el **estado de guerra exterior** y el **estado de conmoción interior**, sin embargo, cuando se presentan circunstancias distintas a las allí contempladas, en las cuales se “*perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*” la misma Carta en su artículo 215, autoriza al Presidente de la República para declarar el **estado de emergencia**, con la permisión de expedir los Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis. El siguiente, es el tenor literal del artículo citado:

"ARTICULO 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 éste 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 aquellas 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 aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no

RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01149 00
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad
ACTO DEMANDADO: Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Rionegro – Antioquia

cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento."

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los estados de excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994, que en el artículo 20, dispuso:

"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".*

El control inmediato de legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se ejerza sobre las decisiones administrativas de carácter general, proferidas por el Presidente de la República o las entidades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos, que se expidan en un estado de excepción, veamos:

"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".

De las normas antes citadas, se desprende que el control operará siempre que sea un acto administrativo de carácter general, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, es decir, los que adopten las medidas previstas en ellos, permitiendo implementar las soluciones legales para conjurar la crisis.

Frente a las características del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado se pronunció delimitándolas así: (i) tiene un carácter jurisdiccional; (ii) es integral; (iii) es autónomo; (iv) es inmediato o automático; (v) es oficioso; (vi) hace tránsito a cosa juzgada relativa; y (vii) coexiste con los cauces procesales ordinarios.

Las siguientes, fueron las palabras del órgano de cierre de la jurisdicción para explicar cada una de las características indicadas en precedencia:

"(...) Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos (sic) del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de

RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01149 00
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad
ACTO DEMANDADO: Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Rionegro – Antioquia

los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009¹, la Sala indicó lo siguiente:
(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

"De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción"²*

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"³ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

"... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos"⁴;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan"⁵; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo⁶

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro de las cuarenta y

¹ Así lo expresó la Sala en sentencia de 16 de junio de 2009 Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00 (CA) CP: Enrique Gil Botero.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

⁴ Ídem

⁵ Ibídem

⁶ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: "Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho"

ocho (48) horas siguientes a su expedición” –artículo 20 de la Ley 137 de 1994–; (...)

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa "o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona"7;

*(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o "inmediato" en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para "con el resto del ordenamiento jurídico", razones tanto de índole pragmático –la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión.
(...)*

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...)"8.

Ahora, frente a las características de los actos administrativos susceptibles de del control inmediato de legalidad, el mismo Consejo de Estado en providencia reciente, expresó:

*"(...) De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo9, se ejerce respecto de los **actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.***

*Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del decreto que declara el estado de excepción**, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo "decreto legislativo" que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.*

En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos" y que se deben referir "a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia".

Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000; Radicación: CA-033.

⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

⁹ Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.

RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01149 00
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad
ACTO DEMANDADO: Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Rionegro – Antioquia

*(contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, **no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República.** (...)”¹⁰ (Negrillas y subrayas del Despacho).*

Finalmente, en otra decisión del mes anterior, la misma Corporación, al desatar el recurso de reposición interpuesto por el Agente Delegado del Ministerio Público, contra el auto que avocó el conocimiento de un asunto relativo al control inmediato de legalidad, expresó:

“Los decretos de desarrollo dictados al amparo del decreto declaratorio solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y las medidas deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos (art. 214 numerales 1 y 2 CP). Para el caso de los Estados de Guerra Exterior y Conmoción Interior, la Constitución los denominó decretos legislativos, mientras que, en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se emiten decretos con fuerza de ley.

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**”¹¹.*

Se infiere de todo lo anterior que los actos susceptibles del control inmediato de legalidad, son solo aquellos que desarrollan decretos legislativos y no todos los que dentro del marco de un estado de excepción, emitan las autoridades, así estén encaminados a conjurar los motivos que dieron lugar a la declaratoria de tal Estado.

Por ello, cuando el operador judicial advierta que el acto sometido a su consideración, no es expedido con el fin desarrollar un decreto legislativo, sino en ejercicio de competencias ordinarias, así se busque con él atacar las causas del estado de excepción, debe abstenerse de avocar el conocimiento del medio de control y, en el evento de haberse adoptado una decisión contraria, deberá dar aplicación al artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo¹², invalidando lo actuado, ante la inminente imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre la legalidad del acto cuyo control ha de ejecutarse.

2. Análisis del caso concreto.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Primera. Providencia del 31 de marzo de 2020. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López. Radicación No. 110010315000202000958000.

¹¹ Consejo de Estado. Sala Once Especial de Decisión. Auto del 29 de abril de 2020. Consejera ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. Radicación No. 110010031500020200099500.

¹² **“ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD.** Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarreen nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes.”

Conforme se indicó en el recuento de antecedentes, el 30 de marzo de 2020, el Alcalde del municipio de Rionegro – Antioquia, expidió el Decreto N° 184, por medio del cual "SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL ABASTECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS", por medio de la cual,

"DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Adoptar las siguientes medidas, las cuales deberán cumplir las personas públicas y privadas que realicen las labores de abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo a la población afectada en el municipio de Rionegro en virtud de programas sociales del Estado y programas sociales de personas privadas, con ocasión de las medidas adoptadas a causa del COVID-19.*

1. Las personas públicas o privadas que en virtud de programas sociales requieran realizar las labores descritas, deberán registrarse en la Secretaría de Salud e Inclusión Social para realizar las labores de abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad alimentos, bebidas medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la jurisdicción del municipio de Rionegro. Dicho registro se debe realizar a través de la siguiente página: www.rionegro.gov.co.

*En el mencionado registro se debe establecer:
(...)*

*Adicionalmente se deben cumplir con las siguientes medidas:
(...)*

PARÁGRAFO: *En cumplimiento de lo ordenado en el parágrafo 1 del Decreto Nacional 457 de 2020, las personas que realicen las labores a que se hace referencia en el presente artículo, deberán acreditar dicha calidad, para lo cual la Secretaría de Salud e Inclusión Social expedirá las respectivas certificaciones a las personas registradas para el desarrollo de dichas labores.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Adoptar las siguientes medidas, las cuales deberán cumplir las personas que se dediquen a la comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante entrega a domicilio.
(...)*

ARTICULO TERCERO *Inspección y Vigilancia. La Inspección y vigilancia de las medias adoptadas en la emergencia sanitaria para la contención del COVID-19 aquí establecidas como las indicadas por el Gobierno Departamental y Nacional serán ejercidas por los funcionarios de la Secretaria de Salud e Inclusión.*

ARTICULO CUARTO: *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, artículo 28.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016.*

ARTÍCULO QUINTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición y publicación, y modifica las disposiciones que le sean contrarias."*

Se recuerda, de conformidad con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para que el control inmediato de legalidad resulte procedente se requiere la concurrencia de los tres elementos a saber:

1. Que sean medidas de carácter general, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
2. Que sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas.
3. **Que sean expedidas en desarrollo de los decretos legislativos**

expedidos durante los estados de excepción.

Concluirá el Despacho el no cumplimiento del tercero presupuesto necesario para la procedencia del control inmediato de legalidad, el cual se relaciona, se itera, con la necesidad de que el acto haya sido expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

A través de la Resolución N° 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, con fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo del presente año, en la cual, se ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad, así:

"RESUELVE

Artículo 1. Declaratoria de emergencia sanitaria. *Declárese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

Artículo 2. Medidas sanitarias. *Con el objetivo de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*

(...)

2.2. *Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor de 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.*

(...)

2.9. *Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.*

(...)".

Posteriormente, el Presidente de la República, expidió el Decreto Legislativo N° 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual, declaró el "*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*", y en el cual adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, en los siguientes términos:

"DECRETA

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 a cabo.

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

Revisado el Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020 objeto del medio de control *sub examine*, se encuentra que, sus fundamentos de derecho, son: artículos 2, 49, 315 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, y el Decreto Nacional 457 del 23 de marzo de 2020. Ahora bien, de las consideraciones del acto administrativo, se destacan las siguientes:

- ✓ Mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Salud y Protección Social declara la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.
- ✓ A su vez el Departamento de Antioquia, a través del Decreto 2020070000967 del 12 de marzo de 2020, declaró emergencia sanitaria en el Departamento de Antioquia.
- ✓ Por medio de la circular conjunta 012 del 12 de marzo de 2020, los Ministerios de Salud y Protección Social y Comercio, Industria y Turismo se emitieron directrices para la contención de la infección Respiratoria Aguda (IRA) por el nuevo coronavirus (COVID-19) en el entorno Hotelero.
- ✓ A través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la pandemia COVID-19.
- ✓ Mediante el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia, imparte las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. En el mencionado acto administrativo se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 a.m) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 13 de abril de 2020.
- ✓ El numeral 28 del artículo 3 del Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020, establece como una de las excepciones a la medida de aislamiento preventivo: el abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.
- ✓ La Administración Municipal del municipio de Rionegro "Juntos Avanzamos Más", cuenta con la estrategia Juntos y Solidarios, a través del cual se brinda abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población afectada en la jurisdicción del Municipio de Rionegro con ocasión de las medidas adoptadas a causa del COVID-19.
- ✓ En el mismo sentido, y con el objetivo de brindar ayuda a las personas más vulnerables y que han sido afectadas con ocasión de las medidas adoptadas tanto a nivel Nacional como a nivel municipal a causa del COVID19, en la jurisdicción del municipio de Rionegro diversos grupos de personas

privadas, igualmente brindan abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo a la población afectada.

- ✓ El numeral 20 del artículo 3 del Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020, establece como una de las excepciones a la medida de aislamiento obligatorio preventivo: *"la comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes"*.
- ✓ El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante documento del 21 de marzo de 2020, estableció los LINEAMIENTOS PARA EL SECTOR PRODUCTIVO DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS, ALIMENTOS Y BEBIDAS DURANTE LA EPIDEMIA DE CORONAVIRUS (COVID-19) EN COLOMBIA, dirigidos a las personas naturales y jurídicas que procesen, envasen, comercialicen, distribuyan, expendan y consuman productos farmacéuticos, alimentos y bebidas, el cual permitirá elaborar un plan de contingencia, a fin de estar preparados para enfrentar la emergencia sanitaria declarada por la propagación del COVID -19.
- ✓ Con el fin de controlar la progresión del COVID-19 en el municipio de Rionegro, se hace necesario establecer las siguientes medidas sanitarias, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, las cuales deben adoptar las personas tanto públicas como privadas que en la actualidad estén realizando la labor de abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo a la población afectada en nuestro municipio con ocasión de las medidas adoptadas a causa del COVID-19, así como las personas que se dediquen a la comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio.

Nótese, que las medidas adoptadas para el abastecimiento y distribución de alimentos en el municipio de Rionegro, tienen sustento en las competencias constitucionales y legales que tienen los Alcaldes, relacionadas, principalmente, con la dirección administrativa del municipio y la garantía de la prestación de los servicios a sus habitantes y, en especial los relativos a la protección integral a la población vulnerable.

Ahora bien, tales medidas, tal como se desprende de los fundamentos de derecho y consideraciones del Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020, se cimentaron también, en el Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020, por el cual, el Presidente de la República, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Al respecto, es necesario precisar, que, aunque el citado Decreto N° 457, fue expedido con posterioridad al Decreto Presidencial declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020), NO tiene la naturaleza de Decreto Legislativo, puesto que, se profirió con base en competencias ordinarias

radicadas en cabeza del Gobierno Nacional en materias del mantenimiento y preservación del orden público en el país. Así lo manifestó el Procurador 116 Judicial II Administrativo, en su condición de Agente del Ministerio Público, en el concepto que rindió en el proceso:

"Cabe resaltar que el Decreto 457 de 2020, no tienen un contenido legislativo, puesto que no crea, modifica ni deroga normas de rango legal, sino que desarrolla facultades otorgadas al Presidente de la República en materia policiva, por el legislador ordinario y por el mismo constituyente.

Cabe agregar que la Corte Constitucional, no adelanta actualmente ningún proceso de control inmediato de constitucionalidad frente al Decreto 457 de 2020, como tampoco el Consejo de Estado adelanta procesos de control inmediato de legalidad frente al mismo, precisamente porque no se trata de un decreto legislativo, ni de un acto que los desarrolle y en esa medida, no están sometidos a ese control automático de constitucionalidad ni de legalidad."

En el Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020 igualmente se hizo alusión a la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual, el Ministerio de la Salud y Protección Social declaró la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus COVID-19; al Decreto N° 2020070000967 del 12 de marzo de 2020, a través del cual, se declaró emergencia sanitaria en el Departamento de Antioquia, con base en la Resolución N° 385; y a la circular conjunta 012 del 12 de marzo de 2020, de los Ministerios de Salud y Protección Social y Comercio, Industria y Turismo, en la cual se emitieron directrices para la contención de la infección Respiratoria Aguda (IRA) por el nuevo coronavirus (COVID-19) en el entorno Hotelero. Todo lo anterior, nació a la vida jurídica con anterioridad al Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que, no devienen, propiamente, de Decreto Legislativo alguno, expedido con fundamento de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Corolario de las consideraciones que anteceden, considera el Despacho que, el Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020, no es controlable a través del medio de control inmediato de legalidad, por cuanto, se insiste, no desarrolló ningún Decreto Legislativo proferido en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

En ese escenario, ello implica a su vez, la falta de competencia del Tribunal Administrativo de Antioquia para conocer de la legalidad de dicho acto administrativo, a través del citado medio de control, situación que, de no remediarse, llevaría indefectiblemente a una decisión inhibitoria y a un desgaste injustificado de la jurisdicción.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, que permite al Juez, una vez agotada cada etapa del proceso, adoptar las medidas de saneamiento que estime necesarias, y acogiendo los lineamientos y criterios adoptados en forma mayoritaria por la Sala Plena de esta Corporación, en la sesión virtual llevada a cabo el pasado 28 de junio de la anualidad que avanza, en aras de evitar una providencia inhibitoria, se dejará sin efecto todo lo actuado en el *sub examine* a partir del auto por medio del cual se avocó el conocimiento del ejercicio del control inmediato de legalidad y, en su lugar, se abstendrá de avocar conocimiento del Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020,

RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01149 00
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad
ACTO DEMANDADO: Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Rionegro – Antioquia

proferido por el Alcalde del municipio de Rionegro, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA CUARTA DE ORALIDAD,**

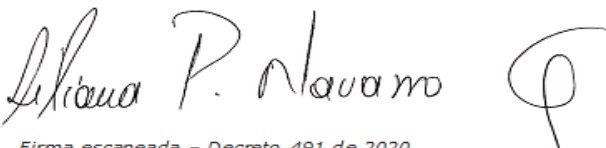
RESUELVE

PRIMERO: Dejar sin efecto todo lo actuado en el proceso, a partir de la providencia del 27 de abril de 2020, por medio de la cual se avocó el conocimiento del Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020, emitido por el Alcalde del municipio de Rionegro, en ejercicio del control inmediato de legalidad de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, no se avoca conocimiento del Decreto N° 184 del 30 de marzo de 2020, por medio del cual *"SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL ABASTECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS"*, en ejercicio del control inmediato de legalidad.

TERCERO: Comuníquese a la Secretaría del Tribunal y al municipio de Rionegro – Antioquia, para que se desfije el aviso mediante el cual se informó de la existencia del presente proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Firma escaneada - Decreto 491 de 2020
LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

12 de junio de 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL