



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

Medellín, doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO 048 DEL 18 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE MUNICIPIO DE CHIGORODÓ-ANTIOQUIA
RADICADO 05001-23-33-000-2020-01176-00
INSTANCIA: ÚNICA

AUTO INTERLOCUTORIO No. 170

Asunto: *Acto no desarrolla decreto legislativo / Medida de saneamiento / Deja sin efectos actuación*

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 en 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 a cabo.

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 apprehenderá 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.

Debe quedar claro que el control inmediato de legalidad que realiza la jurisdicción de lo contencioso administrativo 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

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.

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 importar 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, cundo 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 remitió al Tribunal Administrativo de Antioquia para efectuar el control inmediato de legalidad, el Decreto 048 del 18 de marzo de 2020, “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA EN SALUD / EN EL MUNICIPIO DE CHIGORODÓ, POR CAUSA DEL COVID-19, SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, en cuya parte resolutive se dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO. Declarar la Emergencia Sanitaria en Salud en toda la jurisdicción del Municipio de Chigorodó con el objeto de adoptar medidas para contener la propagación del virus COVID- 19 y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada.

ARTÍCULO SEGUNDO. Ordenar el cese total de actividades para eventos que conlleven aglomeraciones públicas y privadas de carácter social, religiosas, deportivas, artísticas,

recreativas, culturales, políticas o de cualquier otra índole, ya sea en lugares cerrados o abiertos con un aforo superior a 30 personas o menos en caso de requerirse.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar a los representantes legales de las diferentes empresas públicas o privadas a adoptar todas las medidas sanitarias para prevenir la propagación del virus y a cumplir con los diferentes planes de contingencia que expidan las autoridades sanitarias, las Administradoras de Riesgos Laborales y las Entidades Promotoras de Salud.

ARTÍCULO CUARTO: Ordenar el cierre temporal de las actividades comerciales en establecimientos como discotecas, bares, tabernas, billares, licorerías, clubes nocturnos, casinos, prostíbulos, clubes sociales, salones de juegos, centros recreativos, estaderos, cantinas y similares.

ARTÍCULO QUINTO: Ordenar a los establecimientos comerciales, reducir su aforo a 30 personas para que los clientes puedan conservar una distancia no inferior a dos metros entre ellos.

ARTÍCULO SEXTO: Ordenar a los administradores de los conjuntos cerrados, condominios y espacios similares adoptar medidas higiénicas en las superficies propensas al contagio y/o propagación del COVID-19.

ARTÍCULO SEPTIMO: Ordenar a las empresas de transporte de servicio público y privado, urbanas y rurales, no operar con más de 25 pasajeros e implementar las medidas higiénicas para evitar la propagación del COVID 19, así mismo, deberán los operadores usar tapabocas y lavarse las manos de manera frecuente.

ARTÍCULO OCTAVO: Ordenar a los operadores de los buses que transportan trabajadores de las fincas bananeras realizar asepsia al interior de los buses para el inicio de cada trayecto, sin superar el tope máximo de 40 trabajadores por bus.

ARTÍCULO NOVENO: Ordenar a los motociclistas adoptar las medidas sanitarias lavándose las manos y utilizando de manera frecuente el uso de tapaboca y realizar desinfectar de manera constante la moto y cascos.

ARTÍCULO DÉCIMO: Ordenar la restricción y la implementación de mecanismos de protección al contagio, y de aseo de manos, para el ingreso a los distritos, brigadas militares, estaciones de policía y lugares donde haya reclusos o detenidos a fin de evitar el contagio y propagación del virus.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Prohibir las procesiones, velorios en vía pública, caminatas o cualquier actividad que requiera aglomeración de personas,

Los hoteles y residencias deberán informar los datos personales de los viajeros, la fecha de ingreso, lugar de procedencia y lugares de estadía antes del ingreso al país, teléfono de contacto, correo electrónico e información personal de contacto.

Los pasajeros provenientes de los países de China, Francia, Italia, España, Estados Unidos, Panamá y los que sean incluidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, deberán cumplir las medidas de aislamiento e internación en su residencia o en un hospedaje transitorio cubierto por su propia cuenta, durante 14 días, teniendo informar el lugar en el que darán cumplimiento de la medida, a la secretaria local de salud.

PARÁGRAFO: El Municipio de Chigorodó Articulara con los demás municipios de la subregión de Urabá a través de un punto de unificación y administración de la información a cargo de la secretaria de gobierno de la secretaria de Apartadó.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Ordenar a las iglesias y comunidades religiosas que no se lleven a cabo misas, cultos o cualquier otra actividad, donde hayan más de 20 personas, para que los feligreses puedan conservar una distancia no inferior a dos metros entre ellos, así mismo adoptar las medidas pertinentes disponiendo de un sitio para el lavado de manos antes de entrar a las instalaciones y utilizar tapabocas de manera permanente mientras este dentro de las instalaciones.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: Ordenar la suspensión de todas las actividades y eventos deportivos, recreativos, programa dos en el municipio de Chigorodó sea por la administración municipal, por el Imder o por un particular.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: Ordenar el cierre de todos los escenarios deportivos del Municipio de Chigorodó.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: Ordenar la suspensión de los entrenamientos de las diferentes disciplinas deportivas en el Municipio de Chigorodó.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: Ordenar el aislamiento a los adultos mayores de 70 años de manera permanente y hasta nueva orden, los menores de edad en el horario de 6 :00 p.m. a 6:00 a.m., solo se permitirá su circulación para diligencias de salud, financiera y abastecimiento alimentario, con el objeto de prevenir el contagio del COVID-19.

PARÁGRAFO: Se permitirá la circulación de las fuerzas militares, Policía Nacional, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Personería Municipal y las demás personas que demuestren que se desplazan a sus sitios de trabajo.

ARTÍCULO DÉCIMO SEPTIMO: Cerrar los puntos de atención de la unidad de víctimas en el Municipio de Chigorodó y se habilitara la atención virtual.

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO: Ordenar la suspensión del funcionamiento y cierre de las instalaciones de las instituciones educativas de básica primaria y bachillerato, y educación técnica y profesional, incluyendo COI, guarderías infantiles públicas y privadas, bibliotecas y casa de la cultura.

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO: Ordenar a los Vendedores ambulantes del Municipio de Chigorodó acreditar el curso de manipulación de alimentos vigentes, realizar la asepsia a sus puestos e implementos de trabajo mínimo 3 veces al día, usar constantemente Tapabocas y lavar frecuentemente las manos y no permitir la permanencia de personas en su puesto de trabajo y así mismo está prohibido la colocación de mesas y sillas para el expendio y consumo de sus productos.

ARTÍCULO VIGÉSIMO: Para todas las personas que lleguen al municipio de Chigorodó procedentes de los 10 estados en que circula el virus COVID 19 (China, Corea del Sur, Japón, Irán, Ecuador , Francia, Alemania , España, Italia, Estados Unidos) y los demás que incluya el ministerio de salud de Colombia , deberán informar a la Secretaría de Salud del Municipio de Chigorodó , para los controles sanitarios a que haya lugar de acuerdo a los lineamientos del Ministerio de Salud y adoptar un esquema de autoaislamiento.

ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO: Las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en este acto administrativo conforme a la resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, serán aplicadas por un término de 14 días o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen o si así lo dispone el ministerio de salud y protección social del país.

ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO: Ordenar a las radiodifusoras del municipio públicas, comunitarias, privadas y otros medios de difusión masiva, a difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población de acuerdo con la información que suministre el Ministerio de Salud, la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia y la Secretaria de Salud de Chigorodó.

ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO: Todos los habitantes del Municipio de Chigorodó deberán prestar colaboración a la autoridad sanitaria en caso de ser requerida.

ARTÍCULO VIGÉSIMO CUARTO: Quien incumpla, desacate o desconozca las disposiciones consagradas en el presente acto administrativo, se le impondrá las medidas correctivas conforme la ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana) sin perjuicio de lo establecido en el artículo 368 del Código Penal.1

ARTÍCULO VIGÉSIMO QUINTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición, y tendrá vigencia hasta el 31 de marzo de 2020 o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.”

En este proceso la Procuradora 112 Judicial II Administrativa de Medellín, delegada ante el Despacho del Magistrado Ponente, rindió el concepto correspondiente, en el cual, luego de realizar un análisis del medio de control inmediato de legalidad, concluyó lo siguiente en relación con el Decreto 048 de 2020 sometido a examen:

“Puede observarse, que se citaron en el acto administrativo examinado, como fundamento normativo, entre otros, la Constitución Política, Leyes, Resoluciones, Decretos del Ministerio de Salud y Protección Social, normas que contienen competencias de carácter ordinario mas no de carácter excepcional. Particularmente se señaló por el Alcalde Municipal: “EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CHIGORODÓ, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales en especial las conferidas por los artículos 2, 49 y 305 de la constitución política, el artículo 44 de la ley 715 de 2001, los artículos 14, 202 de la ley 1801 de 2016, ley 9º de 1979 y decreto 780 de 2016, resolución 385 de 2020 del ministerio de salud y protección social y el decreto 2020070000967 de la gobernación de Antioquia...”

Y en la parte considerativa de este acto administrativo, no se hace referencia al desarrollo de Decretos Legislativos, en el contexto del estado de excepción. En los citados considerandos, se citan, entre otras, disposiciones relacionadas a la declaratoria de emergencia sanitaria, decretada por el Ministerio de Salud mediante Resolución 385 de 2020 del 12 de marzo del año en curso, y otras medidas adoptadas por el Departamento de Antioquia, en relación con el tema, mas no en desarrollo del Decreto Legislativo que declaro el estado de excepción.

No se trata en consecuencia del desarrollo de Decretos Legislativos, tal como lo exige la norma que regula el medio de control inmediato de legalidad, el Decreto 048 de 2020 de la

Alcaldía Municipal de Chigorodó, fue expedido con fundamento en las facultades que tiene el Alcalde como primera autoridad policiva del municipio, en virtud de las competencias que le han sido otorgadas por la Constitución y la ley a los Alcaldes, 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.

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, el Decreto bajo estudio, fue expedido por el Alcalde de Chigorodó, 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.”

Al examinar el Decreto 048 del 18 de marzo de 2020, se observa que el Alcalde Municipal de Chigorodó, tuvo como fundamento jurídico lo siguiente:

1. En primer lugar, de la Constitución Política citó los siguientes artículos: el artículo 2º que trata de los fines del Estado, el artículo 49 que se refiere a la garantía de la prestación del servicio de salud y saneamiento ambiental y el artículo 315 que le asigna atribuciones a los alcaldes.
2. Luego, se refirió al artículo 44 de la Ley 715 de 2001 por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, a la vez que señala que corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en su respectiva jurisdicción.
3. Citó igualmente la Ley 1751 de 2015 que reguló el derecho fundamental a la salud.

4. Hizo referencia al artículo 14 de la Ley 1801 de 2018, que reviste a los alcaldes de un poder extraordinario para tomar acciones respecto de la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad que puedan afectar la población de la jurisdicción en la cual tienen competencia. Así mismo, la Ley 9 de 1979, que establece normas en materia sanitaria para presentar, restaurar y mejorar las condiciones de bienestar y de salud de las personas.
5. Mencionó el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social N° 780 de 2016, en el cual se indican las medidas sanitarias preventivas, de seguridad y control para prevenir o controlar eventos en los cuales se atente contra la salud individual y/o colectiva.
6. Citó la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.
7. También se refirió al Decreto Departamental N° 2020 070000967 del 12 de marzo de 2020 mediante el cual el Gobernador de Antioquia declaró la emergencia sanitaria en salud en dicho departamento.

Visto lo anterior, se advierte que el decreto sometido a estudio no desarrolla los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República proferidos en el estado de excepción pues se apoyó especialmente en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, resolución que fue expedida con fundamento en las atribuciones ordinarias del primer mandatario.

Debe indicarse, además, que en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, se otorgan facultades a los alcaldes municipales para la protección y auxilio de las personas que se encuentran en su jurisdicción, cuando se presentan situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades y situaciones de inseguridad. De esta manera, al observar el Decreto 048 del 18 de marzo de 2020, es claro que son dichas medidas las que se desarrollan con su expedición, con lo cual el alcalde municipal de Chigorodó, simplemente desplegó las competencias ordinarias que le asisten, como primera autoridad policiva de ese municipio.

En este punto, es necesario indicar que, 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 y que el Decreto 417 de 2020 no adoptó ninguna medida que desarrollara el estado de excepción, pues su artículo 3° dispuso que las medidas se adoptarían mediante decretos legislativos que se expedirían posteriormente.

Se acoge, entonces, lo expuesto por la representante del Ministerio Público en estas diligencias, en el sentido de que el decreto sometido a estudio, se fundamenta en normas que contienen competencias de carácter ordinario mas no de carácter excepcional y que, por tanto, no se trata del desarrollo de decretos legislativos, tal como lo exige la norma que regula el medio de control inmediato de legalidad.

Por las razones anteriores, este Despacho considera que la mejor manera de 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 que considere pertinentes, siendo para este caso, dejar sin efectos todo lo actuado a partir del auto admisorio y, en su lugar, por no ser el acto administrativo susceptible de control por este medio, ABSTENERSE de conocer del mismo.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

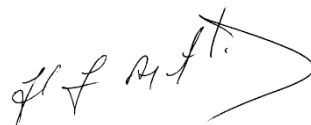
PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS toda la actuación adelantada desde el auto que avocó conocimiento en el presente trámite.

SEGUNDO: ABSTENERSE de asumir el control de legalidad de Decreto 048 del 18 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Chigorodó.

TERCERO: SE DISPONE el archivo de las diligencias.

CUARTO: COMUNÍQUESE esta decisión al alcalde del Municipio de Chigorodó.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

16 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

SECRETARIA GENERAL