



MEDELLÍN, DIECISIETE (17) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (2020)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN.
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00
ASUNTO	SANEAMIENTO, CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD PROCEDIBILIDAD.
DECISIÓN	SE DECLARA IMPROCEDENTE EL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 27 de abril de 2020, se avocó conocimiento para conocer a través del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 023 de 2020 expedido por el Municipio de Concepción. El auto anterior fue notificado personalmente al municipio que lo remitió y al Procurador Judicial.

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

CONSIDERACIONES

1. Control inmediato de legalidad

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

¹ Acorde con la decisión mayoritaria adoptada en la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia el 28 de mayo de 2020.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

“ARTICULO 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos 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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Este texto lo reprodujo el artículo 136 del CPACA y, concretamente en el artículo 151 numeral 14 ibídem, se asignó a los Tribunales Administrativos, en única instancia, el conocimiento de dicho medio de control.

Tal como ya se dijo, este control automático y oficioso de legalidad se habilita en los Estados de Excepción previstos en la Constitución Política como: guerra exterior (art. 212), conmoción interior (art. 213) y en eventos diferentes a los anteriores, la Emergencia Económica, Social y Ecológica consagrada en el art. 215, cuyo tenor literal es el siguiente:

***ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 (Estado de Guerra Exterior) y 213 (Estado de Conmoción interna) que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, **podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia** por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.(...)

***PARAGRAFO.** El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.(Negrillas fuera del texto)*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

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

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

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

2. Requisitos de procedibilidad

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

- Que las medidas adoptadas sean de carácter general.
- Que se profieran en ejercicio de función administrativa.

² C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

- Que desarrolle los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante ese Estado de Excepción “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.”

Recientemente, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo se refirió a cada uno de los requisitos de procedibilidad y concretamente sobre el desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción, dijo:

“Desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción

Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un Decreto Legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado. Por ello es necesario, identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales, presupuesto que habilita a esta jurisdicción para realizar el control que le está asignado y que se caracteriza según lo ha precisado esta Corporación³, por ser: i) jurisdiccional, ii) automático e inmediato, iii) oficioso, iv) autónomo, v) integral, vi) compatible y coexistente, y vii) hacer tránsito a cosa juzgada relativa.

Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen las autoridades en el momento de su expedición, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia.”⁴

Durante el estado de emergencia, el Presidente de la República expide dos tipos de decretos legislativos, con la firma de todos sus ministros:

- **El decreto que declara el estado de emergencia** por períodos hasta de 30 días, sin exceder los 90 días al año calendario y debe señalar “el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias”. Al expedir este decreto que declara el estado de excepción, el Presidente de la República se habilita como legislador extraordinario.

³ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: Gobierno Nacional C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN C.P NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01217-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

- **Los decretos legislativos** que expide el Presidente con la misma fuerza de la ley, los cuales deben estar orientados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, es decir que las materias deben tener relación directa y específica con el Estado de Emergencia.

La anterior precisión, es necesaria para definir los actos objeto de control inmediato de legalidad, pues éste sólo procede respecto de las medidas adoptadas en desarrollo de los decretos expedidos para conjurar la crisis, no de los que declaran el estado de excepción y así lo precisó el Consejo de Estado, al indicar:

*“Según lo previsto por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, para la procedencia de este medio de control debe tratarse de:(i) actos generales expedidos en ejercicio de la función administrativa, y(ii) **que desarrollen decretos legislativos, esto es, decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos esté comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.***

Po(sic) ende, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica declarada con fundamento en el artículo 215 Superior, son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Mientras que **los actos que desarrollan los decretos legislativos son expedidos en ejercicio de función administrativa, tienen como propósito reglamentarlos y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, en razón a que se profieren, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para ejecutar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional del Presidente de la República.**”⁵

En el mismo sentido, dicha Corporación reiteró el criterio, al indicar:

*“...la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, **no habilita el control inmediato de legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control**”*⁶

Por otra parte, es pertinente señalar que no todos los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en Estado de Excepción, son Legislativos, pues

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Oswaldo Giraldo López, Auto de 24 de abril de 2020, Radicación:11001 0315000 2020 0128800.

⁶ CONSEJO DE ESTADOSALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 11 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Auto de 29 de abril de 2020, Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00995-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

también se expiden decretos reglamentarios de aquellos o de leyes ordinarias y, si bien es cierto que todos son susceptibles de control judicial, los decretos legislativos de declaratoria de estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él, son objeto de un control automático de constitucionalidad, mientras que los actos reglamentarios de éstos, son objeto de control inmediato de legalidad.⁷

Acorde con lo expuesto, es claro que los decretos legislativos deben reunir unas características especiales que los identifican y que el Consejo de Estado⁸ ha consignado en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
Forma - Firma del Presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación.	- Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida. - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
Contenido sustancial - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH.	
Control - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. - Político del Congreso.	

En síntesis, el control inmediato de legalidad procede respecto de los actos generales proferidos en ejercicio de función administrativa, únicamente cuando desarrollen los decretos legislativos expedidos por el Gobierno

⁷ C-802-02

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

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

3.- Caso concreto

3.1.- Acto administrativo remitido para control

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

“Concepción, un proyecto de Todos
Gustavo López Orrego
Alcalde

DECRETO NUMERO 023

MARZO 19 DE 2020

POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID 19 (CORONAVIRUS) EN EL MUNICIPIO DE CONCEPCION ANTIOQUIA.

El alcalde del municipio de Concepción, en uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por la constitución política, articulo 315 numeral 7 en concordancia con las leyes 4ª de 1992, 136 de 1994, 617 de 2000 y,

CONSIDERANDO

- 1. Que la ley 9 del 24 de enero de 1979 estableció normas en materia sanitaria para preservar, restaurar y mejorar las condiciones de bienestar y de salud de las personas, señalando medidas preventivas sanitarias en el artículo 591 entre otras "el aislamiento o internación de personas para evitar transmisión de enfermedades".*
- 2. Que en el Artículo 2. De la constitución política de Colombia "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo"

- 3. Que en el Artículo 315. De la constitución política de Colombia numeral 2 como atribuciones del alcalde "Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 4. Que en armonía con la ley citada en el numeral anterior se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social número 780 de 2016, en el cual se indican las medidas sanitarias preventivas, de seguridad y control para prevenir o controlar eventos en los que se atente contra la salud individual y/o colectiva.*
- 5. Que a nivel mundial se han reportado diversos casos de Coronavirus (Covid-19), tratándose de un virus que causa Infección Respiratoria Aguda-IRA, que puede llegar a ser leve, moderada o grave, por tales motivos la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró oficialmente el Coronavirus como pandemia.*
- 6. Que el Ministerio de Interior emitió decreto 418 de 18 de marzo de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.*
- 7. Que el Ministerio de Interior emitió decreto 420 de 18 de marzo de 2020, por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden publico en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19.*
- 8. Que en el Decreto numero 21 del 17 de marzo de 2020, por el cual se decreta la emergencia sanitaria en salud en el municipio de concepción se indicó que se implementaría medidas como "toque de queda" en caso de tener lineamientos del Gobierno Nacional.*

Por lo anteriormente expuesto, el alcalde Municipal de Concepción Antioquia.

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: *Definición: "Toque de queda" Es una medida gubernativa de carácter excepcional y temporal, donde se prohíbe el transito y permanencia, en la vía pública y espacios públicos y privados abiertos al público de determinada población.*

ARTICULO SEGUNDO *Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio (parques, plazas públicas, vías públicas, parques infantiles, senderos y equipamiento municipal). A partir de las 6 pm del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6 am del día sábado 30 de mayo de 2020 y/o hasta que el gobierno nacional o departamental emita otra directriz.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

ARTICULO TERCERO: *Adoptar como medida sanitaria, preventiva y de control, la suspensión del expendio de bebidas alcohólicas para consumo dentro de los establecimientos; no obstante, podrá realizarse la venta de estos productos a través de correo electrónico o por entrega a domicilio, para su consumo fuera de los establecimientos atendiendo las medidas sanitarias a que hubiere lugar.*

ARTICULO CUARTO: *Decretar el toque de queda en todo el territorio municipal para los NNA niños, niñas y adolescentes hasta los 17 años las 24 horas al día. A partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril.*

ARTICULO QUINTO: *Ordénese la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para las personas adultas mayores de 70 años en adelante. A partir de la expedición del presente decreto y hasta el 30 mayo de 2020.las 24 horas al día y/o hasta que el gobierno nacional o departamental emita otra directriz.*

Parágrafo 1. Excepciones: Podrán circular atendiendo las medidas de protección necesarias para su autocuidado. Solo para lo siguiente: Citas médicas prioritarias, urgencias médicas, abastecimiento de alimentos y medicamentos.

ARTICULO SEXTO: *Comunicar el presente decreto al concejo municipal de Concepción de conformidad con los artículos 14 y 15 de la ley 1801 de 2016.*

ARTICULO SEPTIMO: *A quien incumpla, desconozca o desacate 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, además de configurarse el tipo penal consagrado en el artículo 368 del código penal. “Violación de las medidas sanitarias que consagra penas privativas de la libertad de 4 a 8 años”*

ARTICULO OCTAVO: *Los decretos, resoluciones, circulares, directrices y recomendaciones del gobierno nacional y departamental harán parte integral del presente decreto y se tendrán en cuenta a medida que avance la emergencia sanitaria y/o hasta cuando cesen las causas que dieron origen a la declaratoria de emergencia sanitaria a nivel nacional o departamental, si éstas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogadas o dar lugar a nuevas medidas.*

ARTICULO OCTAVO: *El presente decreto rige a partir de su expedición, tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020 y/o hasta cuando cesen las causas que dieron origen a la declaratoria de emergencia sanitaria a nivel nacional o departamental.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

PUBLÍQUESE COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE... ”.

3.2.- Requisitos de procedibilidad del Decreto 023 de 2020.

Revisado el Decreto 023 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Concepción, se advierte que cumple con los siguientes requisitos de procedibilidad:

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

Sin embargo, dichas medidas no desarrollan Decretos Legislativos expedidos en Estados de Excepción, acorde con el análisis que se efectuará a continuación.

El decreto municipal cita el siguiente sustento normativo:

- Constitución Política, Arts. 2 y 315 núm. 2 y 7.
- Ley 9ª de 1979.
- Ley 4ª de 1992.
- ley 136 de 1994.
- Ley 617 de 2000.
- Decreto 780 de 2016.

Se deduce entonces que las medidas adoptadas en el decreto municipal corresponden al ejercicio de facultades ordinarias previamente consagradas en la Constitución Política y la ley, las cuales establecen expresamente en cabeza de los Alcaldes, en calidad de representantes

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

legales de los municipios y como autoridades de policía, la competencia relacionada con el manejo del orden público.

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

- Decreto 418 del 18 marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*
- Decreto 420 del 18 marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*

Estos decretos no invocan para su expedición el artículo 215 de la Constitución Política que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, sino los artículos 189, numeral 4, 303 y 315 íd. y la ley 1801 de 2016; es decir que fueron proferidos en ejercicio de sus facultades ordinarias, en virtud de las cuales actúa como como suprema autoridad administrativa en materia de orden público, tranquilidad, seguridad pública y preservación ambiental, razón por la cual la Corte Constitucional no asumió su conocimiento para control inmediato de constitucionalidad.⁹

En síntesis, las fuentes normativas invocadas en el Decreto No. 023 del Municipio de Concepción, son decretos ordinarios expedidos con fundamento en la emergencia sanitaria decretada por el Ministro de Salud y Protección Social mediante las cuales se imparten instrucciones en materia de orden público y si bien es cierto que ambas instituciones jurídicas están orientadas a conjurar la crisis que se presenta con la aparición del virus Covid-19, tienen regulación y finalidades diversas.

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

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

“El Decreto objeto de estudio consagró disposiciones de carácter administrativo y del manejo del orden público, propias del ejercicio del poder de policía y de las competencias atribuidas en no solo en la Constitución Política, sino también en la ley 136 de 1994, la Ley 1801 de 2016, y los Decretos Administrativos Reglamentarios proferidos por el Gobierno Nacional, sin que se observe de sus fundamentos jurídicos, que el mismo haya sido el producto o desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción.

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

Por lo anterior,, una consideración distinta sería desconocer el principio de legalidad propio de Estado Social de Derecho, en el cual es la Ley la que fija el marco de competencias y atribuciones propias de las autoridades administrativas y judiciales, no pudiendo estos últimos atribuirse competencias que no han sido fijadas en la Ley.”

4. Saneamiento

Sería del caso emitir sentencia de fondo, sino fuera porque se advierte que el acto remitido no reúne los requisitos de procedibilidad para ello y, por ende se impone efectuar el saneamiento previsto en el artículo 207 del CPACA.

Teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad tiene como finalidad declarar ajustado a derecho o anular el acto administrativo remitido y que la ausencia de un requisito de procedibilidad, tal como ocurre en este caso, impediría una decisión de fondo, es preciso efectuar saneamiento y declarar improcedente el medio de control mediante auto interlocutorio proferido por el ponente, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, numeral 1 *“la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena”*.

En este caso, no sería posible emitir pronunciamiento respecto a la legalidad del acto remitido; por tanto, para evitar una sentencia inhibitoria de única instancia, que además de no resolver de fondo el asunto, carece de recursos, considera el Despacho que debe ejercer la potestad-deber de saneamiento previsto en el artículo 207 del CPACA; solución que resulta garantista, si se tiene en cuenta que por tratarse de un asunto de única instancia que pone fin al trámite, la decisión a cargo de ponente admitiría recurso de súplica (artículo 246 íd.), mientras que

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

la misma providencia adoptada por la Sala Plena dejaría en firme la decisión sin recurso alguno.

Es cierto que la valoración inicial de la actuación dio lugar a avocar conocimiento y que esta etapa se surtió conforme a la ley; sin embargo, un nuevo estudio del tema, enriquecido con el concepto del señor Agente del Ministerio Público, permite arribar a la conclusión de que el acto remitido no desarrolla un decreto legislativo y, por tanto, tal como ya se anunció, se impone declarar improcedente el medio de control mediante decisión de Sala Unitaria.¹⁰

Esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada ni impide que se ejerza control jurisdiccional del acto remitido a través de cualquiera de los medios de control que tiene previsto el ordenamiento jurídico para ello, esto es, a través de Nulidad, Nulidad y Restablecimiento del derecho o de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**, en Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO.- SANEAR lo actuado de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del CPACA, tras concluir que no se reúnen los requisitos de procedibilidad para emitir decisión de fondo en el presente asunto.

SEGUNDO.- SE DECLARA IMPROCEDENTE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto 023 del 19 de marzo de 2020 *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID 19 (CORONAVIRUS) EN EL MUNICIPIO DE CONCEPCION ANTIOQUIA.”*, por las razones expuestas en la parte motiva.

¹⁰ Acorde con la decisión mayoritaria adoptada en la sesión de Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia el 28 de mayo de 2020.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 023 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01136 00

TERCERO. Notifíquese la presente decisión al Municipio de Concepción y al Procurador Judicial delegado ante el Tribunal.

CUARTO.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE,


GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
18 DE JUNIO DE 2020
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

SECRETARIA GENERAL