



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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00
ASUNTO	SANEAMIENTO, CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -PROCEDIBILIDAD.-
DECISIÓN	SE DECLARA IMPROCEDENTE EL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 30 de abril de 2020, se avocó conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 051 de 2020 expedido por el municipio de Toledo. 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. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.(Negritas fuera del texto)

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.

² C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

- Que se profieran en ejercicio de función administrativa.
- 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. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 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*

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. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

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

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. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

cuando desarrollen los decretos legislativos expedidos por el Gobierno 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 la Alcaldesa Municipal de Toledo, es el siguiente:

***“DECRETO 051 DE 2020
01 DE ABRIL DE 2020***

“Por medio del cual se adoptan medidas especiales de prevención y contención para el Municipio de Toledo, Antioquia por causa del Coronavirus COVID-19, en el marco del Decreto 457 de 2020 del Gobierno Nacional, mediante el cual se imparten instrucciones sobre la emergencia sanitaria”

LA ALCALDESA MUNICIPAL DE TOLEDO, ANTIOQUIA

En uso de sus facultades Constitucionales, Legales y en especial las conferidas por los artículos 2, 49, 209, 213 y 315 numeral 3° de la Constitución Política, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de La ley 1801 de 2016, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016, el Decreto 457 del Gobierno Nacional, las resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Circular 24 del Ministerio de Trabajo, el Decreto 2020070001025 y 2020070001026 de la Gobernación de Antioquia, Decreto 20070000967 del 12 de marzo de 2020 de la Gobernación de Antioquia, y

CONSIDERANDO

La Constitución Política en su artículo 2° establece, dentro de las fines esenciales del Estado, entre otros, que las autoridades de la República, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en el país, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El artículo 46 ibídem, contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

De conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de la salud y de su comunidad, y de obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

La ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y en su título VII, señala que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de la autoridades de salud.

La Ley 9 de 1979, en su artículo 598 establece que, “Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dictan las autoridades competentes”

La Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud, dispone en su artículo 5, que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, y señala en su artículo 10, como deberes de las personas frente al derecho fundamental, los de propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad”, atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y prevención” y el de “actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

El Decreto 780 establece medidas sanitarias “con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atentan contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y control:

- a. Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos;*
- b. Cuarentena de personas y/o animales sanos;*
- c. Vacunación u otras medidas profilácticas de personas y animales;*
- d. Control de agentes y materiales infecciosos y tóxicos, vectores y reservorios;*
- e. Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas;*
- f. Clausura temporal parcial o total de establecimientos;*
- g. Suspensión parcial o total de trabajos o servicios;*
- h. Decomiso de objetos o productos;*
- i. Destrucción o desnaturalización de artículos o productos si fuere el caso;*
- j. Congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos.*

Parágrafo 1. Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.

Parágrafo 2. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar. El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas tendientes a prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

El COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser y estornudar, 2) contacto indirecto por superficies inanimadas y 3) aerosoles por microgotas y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.

El artículo 2 del Decreto 457 de 2020, indicó: “Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales adopten las medidas, instrucciones, actos y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia”

El mencionado decreto contempló 34 excepciones a la circulación de las personas.

Los establecimientos comerciales y mercados deben implementar las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medias de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos así como la de sus trabajadores.

Los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces deben adoptar en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19.

El Ministerio de Trabajo emitió la Circular 24 de 2020 con medidas temporales para la operación del Programa Colombia Mayor con ocasión de la fase de contención frente al COVID-19 y de la Declaración de Emergencia Sanitaria, Económica y Social.

Las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general deben coadyuvar en la implementación de la presente norma y de las disposiciones complementarias que se emitan. En desarrollo del principio de solidaridad y de los postulados de respeto al otro, se deberá adoptar una cultura de prevención vital y de minimización del riesgo.

Por lo anteriormente expuesto

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Garantías para Medidas de Aislamiento Preventivo Obligatorio: *Para prevenir y contener la expansión del coronavirus COVID-19 en el Municipio de Toledo-Antioquia, se adoptan las siguientes medidas sanitarias y de policía, las cuales son de cumplimiento obligatorio y de ejecución inmediata, estas órdenes generales de protección, se imparten teniendo como principio básico el autocuidado, la corresponsabilidad social en la promoción, protección y mantenimiento de la salud de personas, familias y las comunidades:*

- 1. Medidas con respecto al funcionamiento de los establecimientos de venta de víveres e implementos de primera necesidad:*
 - a) El horario de prestación de servicios abiertos al público que vendan productos de primera necesidad (alimentos, implementos de aseo y medicamentos), será de 8:00 am hasta las 6:00 pm*
 - b) El servicios de entregas a domicilio de productos de primera necesidad (alimentos, implementos de aseo y medicamentos) sólo podrán prestarse hasta las 8:00 pm*
 - c) Deberán promover que sólo asista una persona por hogar al momento de hacer las compras, evitando la presencia de menores o personas de la tercera edad; y que tengan claro los artículos específicos de compra para hacer más ágil está actividad.*
- 2. Medidas de circulación para los habitantes del área urbana y rural:*
 - a) **Personas del área urbana:** Sólo se podrán movilizar para realizar compra de productos de primera necesidad (alimentos, implementos de aseo y medicamentos), hasta las 6:00 pm*
 - b) **Personas del área rural:** Sólo se podrán movilizar para realizar la compra de productos de primera necesidad (alimentos, implementos de aseo y medicamentos), hasta las 5:00 pm*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

3. Medidas con respecto al ingreso de vehículos y personas al Municipio:
1. Sólo se permite el ingreso de vehículos que transporten víveres e implementos de primera necesidad (sólo ingresarán el conductor y su ayudante)
 2. Se permitirá la salida de personas, pero la misma será otorgado una vez verificada una circunstancia de fuerza mayor.
 3. Podrán ingresar y salir del Municipio, las personas que cuenten con el permiso debidamente otorgado por parte de la autoridad competente, esto es, el permiso de ingreso y de salida.

ARTÍCULO SEGUNDO: Pico y Cédula: Para el cobro de los subsidios y programas del Gobierno Nacional, se establecerá mediante acto administrativo posterior a este, pico y cédula, el cual será informado y comunicado en debida firma por los medios más expeditos en el Municipio, para que los beneficiarios sepan que días les corresponde acercarse a la Entidad Financiera o corresponsal bancario a reclamar el respectivo subsidio de acuerdo al pico y cédula que se establezca en el Municipio de Toledo - Antioquia.

PARAGRAFO: En el marco de las excepciones decretadas por el Gobierno Nacional en el artículo 3° del Decreto 457 de 2020, el pico y cédula como medida acá establecido puede extenderse a otros servicios, dependiendo de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, lo cual se hará mediante Acto Administrativo que será comunicado a la comunidad a través de los medios más expeditos y canales oficiales del Municipio de Toledo - Antioquia.

ARTÍCULO TERCERO: Inspección y vigilancia. La inspección y vigilancia del cumplimiento de las medidas adoptadas en este decreto será ejercida por la Dirección Local de Salud y las demás dependencias de la Administración Municipal, igualmente dicha vigilancia se desarrollará por las autoridades de policía de conformidad con lo establecido en la ley 1801 de 2016

PARÁGRAFO: Transitoriedad e informe de gestión. De conformidad a lo señalado en el artículo 15 de la ley 1801 de 2016, las acciones transitorias de Policía señaladas en el artículo 14 de la misma ley, sólo regirán mientras dure la situación de desastre o emergencia. El municipio dará cuenta inmediata de las medidas que hubiere adoptado al Concejo Municipal, en sus inmediatas sesiones, según corresponda.

ARTÍCULO CUARTO. Sanciones. El incumplimiento, desacato o desconocimiento de las medidas adoptadas mediante (sic) en el presente acto administrativo, dará lugar a aplicar las medidas correctivas conforme a la ley 1801 de 2016, penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.

ARTÍCULO QUINTO. Publicación. Por adoptar medidas excepcionales y urgentes en pro de la protección del derecho fundamental a la salud de los ciudadanos, se prescinde de la publicación del proyecto del presente Decreto establecida en el numeral 8 del artículo 8 de la ley 1437 de 2011.

3.2.- Requisitos de procedibilidad del Decreto 051 de 2020.

Revisado el Decreto 051 del 1o de abril de 2020 expedido por el Municipio de Toledo, se advierte que cumple con los siguientes requisitos de procedibilidad:

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

- Es un acto administrativo de carácter general dirigido a los habitantes de Toledo – 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, 46, 49, 95, 209, 213 y 315 núm. 3.
- Ley 9ª de 1979.
- Ley 715 de 2001 Art. 44.
- Ley 1801 de 2016, Arts. 14 y 202.
- Ley 1751 de 2015.
- Decreto 780 de 2016.
- Circular 24 del Ministerio de Trabajo
- Decretos Departamentales 2020070001025, 2020070001026 y 2020070000967 de 2020.
- Resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

Es cierto que el acto administrativo remitido también cita el siguiente Decreto Nacional:

- Decreto 457 del 22 marzo de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. "*

Este decreto no invoca 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 fue proferido 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. 051 del Municipio de Toledo, es un decreto ordinario expedido con fundamento en la emergencia sanitaria decretada por el Ministro de Salud y Protección Social, con la finalidad de impartir instrucciones relacionadas con el orden público -propias del ejercicio del poder de policía-, y si bien es cierto que ambas instituciones jurídicas están orientadas a conjurar la crisis que se presenta con la aparición del virus Covid19, 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:

"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 los artículos 2, 49, 209, 213 y 315 numeral 3° de la Constitución Política,

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los artículo 14 y 202 de La ley 1801 de 2016, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016, el Decreto 457 del Gobierno Nacional, las resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Circular 24 del Ministerio de Trabajo, el Decreto 2020070001025 y 2020070001026 de la Gobernación de Antioquia, Decreto 20070000967 del 12 de marzo de 2020 de la Gobernación de Antioquia, 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 y el artículo 136 del CPACA.

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

de ponente admitiría recurso de súplica (artículo 246 íd.), mientras que 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 051 del 1 de abril de 2020 *“Por medio del cual se adoptan medidas especiales de prevención y contención para el Municipio*

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. 051 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01286 00

de Toledo, Antioquia por causa del Coronavirus COVID-19, en el marco del Decreto 457 de 2020 del Gobierno Nacional, mediante el cual se imparten instrucciones sobre la emergencia sanitaria”, por las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO. Notifíquese la presente decisión al Municipio de Toledo 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