



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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01192 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. 047 de 2020 expedido por el Municipio de Segovia. 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. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 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. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

cumpliére con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.(Negritillas 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.
- Que se profieran en ejercicio de función administrativa.

² C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 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. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 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. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 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.	

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. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

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 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 Segovia, es el siguiente:

*“Alcaldía de Segovia
Generando Confianza*

*DECRETO No. 047
(Marzo 19 de 2020)*

"POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE SEGOVIA-ANTIOQUIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA—ANTIOQUIA en uso de sus facultades Constitucionales, Legales y Reglamentarias, en especial las conferidas por los artículos 1, 2, 11,49, 209 y 315 de la Constitución Política, Artículo 44 de la Ley 715 de 2001, Artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Ley 9 de 1979, Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el art. 29 de la Ley 1551 de 2012, en desarrollo de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Decreto Departamental No. 2020-070000960 del 12 de marzo de 2020, Decreto 412 del 16 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones", Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" Decreto 420 del 18 de 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", Y

CONSIDERANDO

1. *Que el artículo 2 de la Constitución Política, establece que "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 independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida,*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

2. *Que el artículo 49 de la Carta Política establece que "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".*
3. *Que el artículo 209 de la Constitución Política, señala que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."*
4. *Que de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia es atribución del Alcalde: (...) "Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos disposiciones y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes"*
5. *Que el numeral 44.3.5 de la Ley 715 de 2001, 44.3.5. establece entre las competencias de los municipios en material de salud: "Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros y en el artículo 44.3.6. "Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción las normas de orden sanitario previstas en la Ley 9ª de 1979 y su reglamento o las que la modifiquen, adicionen o sustituyan".*
6. *Que las autoridades sanitarias del nivel nacional y/o territorial y todas aquellas que, de acuerdo con la ley, ejerzan funciones de vigilancia y control sanitarios, con el fin de prevenir y controlar enfermedades y factores de riesgo que puedan producirse, deben adoptar las medidas sanitarias necesarias de carácter preventivo, de seguridad y control, en especial, las establecidas en el artículo 2.8.8.1.4.30 Decreto 780 de 2016 informar oportunamente al Sistema de Vigilancia en Salud Pública.*
7. *Que las medidas están referidas a: Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:*
 - a) Aislamiento o internación personas y/o animales sanitarias enfermos;*
 - b) Cuarentena de personas y/o animales sanos;*
 - e) 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;*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

- 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 1º. 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.

8. Que la ley 1801 de 2016, en su artículo 14 concede poder extraordinario a los Alcaldes para disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población: "ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las de leyes de los lo que regulan la en como materia PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria".
9. Que a su vez, el Artículo 202 de la citada ley, otorga competencias extraordinarias para tomar medidas ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias. ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante 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, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...) 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o de personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados. (...) 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios. (...) 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.
10. Que la Ley 1523 de 2012, "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", señala en su Artículo 2. "La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades."

11. *Que, la Ley 1523 de 2012, artículo 14 señala que: "Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción".*
12. *Que con fundamento en el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, los Alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.*
13. *Que la Ley 1523 del año 2012 en su artículo 58 ha expresado en el concepto de calamidad pública en los siguientes términos: "Para los efectos de la presente el concepto de Calamidad Pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción."*
14. *Que la misma Ley 1523 del 2012 ha establecido en el artículo 59, unos criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública:*

"1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.
2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.
Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.
3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.
4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.
5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.
6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.
7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.
15. *Que el Título VII de la Ley 1523 de 2012, señala un régimen especial para la situación de calamidad pública y desastres.*
16. *Que el 9 de marzo de 2020, el Director General de la OMS recomendó, en relación con COVID-19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentre cada país, invocó la adopción prematura de medidas con un objetivo común a todos los países: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus para lo*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

cual los países sin casos; con casos esporádicos y aquellos con casos agrupados deben centrarse en encontrar, probar, tratar y aislar casos individuales y hacer seguimiento a sus contactos.

17. Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.
18. Que mediante Resolución 380 de marzo 10 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad COVID-19.
19. Que, con base en dicha declaratoria, el Gobierno nacional expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 adoptando medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 2020, así como ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad COVID-19.
20. Que mediante Decreto 2020-070000960 del 12 marzo de 2020 el Gobernador de Antioquia Declaró la Emergencia Sanitaria en Salud en el Departamento de Antioquia.
21. Que para tal fin deben preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio, en todos los espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en torno a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus.
22. Que no existe evidencia científica en el mundo que determine de manera precisa la cura o vacuna frente el coronavirus COVID-19, lo que necesariamente exige tomar medidas inmediatas de preparación, contención, y mitigación".
23. Que según los Boletines de prensa del Ministerio de Salud y Protección Social se viene confirmando el aumento exponencial de casos positivos de Coronavirus -COVI D-1 9- en el territorio nacional.
24. Que para afrontar la emergencia el Municipio de Segovia deberá contar con insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, como equipos biomédicos y elementos de protección personal, acondicionar instalaciones, equipos de desinfección, salas de comunicación de crisis, y demás requerimientos establecidos en el respectivo Plan de Acción para atender la calamidad.
25. Que se requiere un fortalecimiento de la infraestructura y dotación hospitalaria para atender la eventual contingencia en salud.
26. Que la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Municipio requiere mejorar capacidades técnicas y de protección al personal para afrontar la crisis con ocasión al coronavirus COVID-19.
27. Que, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo en reunión del día 13 de marzo, y con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del municipio de Segovia, recomendó declarar la Calamidad Pública ante una posible emergencia sanitaria

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

en todo el municipio, por causa del coronavirus COVID-19 toda vez que, en la actualidad la información disponible sobre el COVID-19 no es completa y que por lo tanto, es impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población, y sobre las actividades económicas, sociales y culturales, de acuerdo con lo establecido en los artículos 57 y 58 de la Ley 1523 de 2012.

28. *Que se hace necesario tomar medidas inmediatas por parte de la Administración Municipal para minimizar los efectos negativos en la salud de los segovianos con ocasión al coronavirus COVID-19.*

Que con fundamento a lo anterior, el Alcalde de Municipio de Segovia,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *DECLARAR la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Municipio de Segovia-Antioquia, de conformidad lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1523 del 2012, por un periodo de dos (02) meses, contados a partir de la declaratoria misma.*

PARÁGRAFO: *La Calamidad Pública expresada en el presente Decreto, podrá cesar en cualquier momento, siempre y cuando la situación que motiva su expedición sea superada, para lo cual se expedirá el Acto Administrativo que así lo disponga. De persistir la situación de calamidad pública podrá ampliarse el periodo conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *La Secretaría de Salud, el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres y demás dependencias del orden Nacional, Departamental y Municipal, elaborarán el plan de acción específico para la respuesta y recuperación, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y ss de la Ley 1523 del 2012 y deberán apoyar la ejecución del referido plan en el marco de sus competencias.*

ARTÍCULO TERCERO: *La Administración Municipal de Segovia-Antioquia adelantará las gestiones específicas que requiera, contempladas en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, con el fin de atender la situación de calamidad pública declarada, de las cuales deberá comunicar a los organismos de control, vigilancia y prevención competentes.*

PARÁGRAFO 1: *Los recursos para la ejecución del plan de acción específico, podrán provenir de las entidades de orden internacional, Nacional, Departamental, Regional y Municipal, público y privado.*

PARÁGRAFO 2: *La Secretaría de Hacienda Municipal deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.*

PARÁGRAFO 3: *La Oficina de Contratación del Municipio de Segovia-Antioquía deberá adelantar la celebración de contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, descritas en el plan de acción específico; contratos que en su trámite se someterán a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas legales y reglamentarias que rigen la materia.*

ARTÍCULO CUARTO: *El presente Decreto deberá ser informado al Departamento Administrativo del Sistema para la Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia-DAPARD, Seccional de Salud de Antioquia, así como a la Contraloría General de Antioquía para lo de su competencia.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

***ARTÍCULO QUINTO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición y podrá prorrogarse, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres. ...”*

3.2.- Requisitos de procedibilidad del Decreto 047 de 2020.

Revisado el Decreto 047 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Segovia, se advierte que cumple con los siguientes requisitos de procedibilidad:

- Es un acto administrativo de carácter general dirigido a los habitantes de Segovia – 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.

Es que el decreto municipal cita el siguiente sustento normativo:

- Constitución Política, Arts. 1, 2, 11, 49, 209 y 315.
- Ley 715 de 2001 Art. 44.
- Ley 1801 de 2016, Arts. 14 y 209.
- Ley 9ª de 1979.
- Ley 136 de 1994, Art. 91, modificado por Ley 1551 de 2012.
- Ley 1523 de 2012.
- Resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Decreto Departamental 2020-070000960 de 2020.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

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.

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

- **Decreto 412 del 16 de marzo de 2020** *“Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones”*, expedido con anterioridad a la declaratoria de Estado de Excepción, por lo que su mención no hace procedente el Control inmediato de legalidad, ya que no cumple con uno de los requisitos consagrados en la ley.
- El **Decreto 417 del 2020**, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, que como se dijo en las consideraciones anteriores, su citación no habilita el medio de control en comento.
- **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,

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

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 047 del Municipio de Segovia, son decretos ordinarios expedidos 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 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 1, 2, 11,49, 209 y 315 de la Constitución Política, Artículo 44 de la Ley 715 de 2001, Artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Ley 9 de 1979, Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el art. 29 de la Ley 1551 de 2012, en desarrollo de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Decreto Departamental No. 2020- 070000960 del 12 de marzo de 2020, Decreto 412 del 16 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones", Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" Decreto 420 del 18 de 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, 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.

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

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

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, si no 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 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

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 047 del 19 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE SEGOVIA-ANTIOQUIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, por las razones expuestas en la parte motiva.

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

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. 047 DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 001192 00

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