



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Gloria María Gómez Montoya

MEDELLÍN, TREINTA (30) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (2020)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00
ASUNTO	NO EJERCE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Procede el Despacho a estudiar la admisión del medio de control inmediato de legalidad del **Decreto No. 184 del 18 de mayo de 2020, “Por el cual se modifican el Decreto 174 y 179 de 2020, “Por el cual se adoptan las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento del orden público, establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 636 del 06 mayo de 2020”**, que por efectos de reparto correspondió a este Despacho.

ACTO REMITIDO

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

“DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
ALCALDÍA DE APARTADÓ
Despacho del Alcalde

DECRETO Nro. 184
(18 de Mayo de 2020)

“Por el cual se modifican el Decreto 174 y 179 de 2020, “Por el cual se adoptan las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento del orden público, establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 636 del 06 mayo de 2020”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ – ANTIOQUIA, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las conferidas por los artículos 2, 44, 45, 49,95, 315 de la Constitución Política, Ley Estatutaria 1751 de 2015, la Ley 1801 de 2016, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Decretos Nacionales 636 y 637 de 2020 y Decretos Municipales 136, 145, 174 y 179 de 2020 y,

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

CONSIDERANDO

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del presidente de la República

Que de conformidad con el Decreto No. 418 de 18 de marzo de 2020, La dirección del orden público está en cabeza del presidente de la República con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la actual pandemia en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria decretada por causa del coronavirus COVID-19,

Que el artículo 91 la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012 establece que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o el gobernador respectivo. La norma en mención les entrega a los alcaldes, entre otras, las siguientes funciones: (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador; y (ii) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

Que de conformidad con la Ley Estatutaria 1751 de 2015, el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

Que de acuerdo con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, (...) los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que con el propósito de garantizar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad se debe garantizar la disponibilidad y suficiencia de aquellos que por su misma naturaleza no deben interrumpirse pues afectarían la salud y supervivencia de los ciudadanos.

Que mediante Decreto Municipal Nro. 136 del 17 de marzo de 2020 se declaró la Emergencia Sanitaria en Salud en el municipio de Apartadó por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 la medida sanitaria de aislamiento preventivo obligatorio para las personas mayores de 70 años, a partir de las 7:00 de la mañana del 20 de marzo de 2020 hasta las 12:00 de la noche del 30 de mayo de 2020.

Que el presidente de la República mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, dio instrucciones a los alcaldes para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

alimentos y de otros artículos de primera necesidad que garanticen el ejercicio de derechos fundamentales.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y en virtud de esta disposición prorrogó el aislamiento obligatorio hasta el 25 de mayo, identificando nuevos sectores exceptuados que podrán entrar en funcionamiento siguiendo los protocolos establecidos y concediendo facultades a los alcaldes de los municipios libre de COVID-19 para levantar dicha medida con previa certificación del Ministerio de Salud y Protección social y autorización del Ministerio del Interior.

Que mediante Decreto Municipal Nro. 174 del 10 de mayo de 2020, se adoptaron las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en virtud de lo dispuesto en el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, por el cual se imparten instrucciones con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que mediante Decreto 179 del 14 de mayo de 2020 se modificó el numeral 1ero y el parágrafo 9° del artículo primero del mencionado decreto, con ocasión de las observaciones efectuadas por el Ministerio del Interior y a su vez se adicionaron los parágrafos 14 y 15 con relación pico y cédula por días para los campesinos del Municipio de Apartadó y medidas de autoaislamiento para los trabajadores o empleados que ingresen a la región con una medida de autoaislamiento de 14 días.

Que acuerdo con los últimos reportes notificados por la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia al Municipio de Apartadó, al Municipio de Apartadó le fueron notificados 5 nuevos casos por COVID-19, por lo que se hace necesario implementar medidas mas restrictivas a efectos de prevenir y contener la propagación del virus, protegiendo y salvaguardando la vida y la salud de la población apartadoseña.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Modificar el PARÁGRAFO 15, contenido en el artículo segundo del Decreto 179 de 2020, modificadorio del Decreto 174 del 10 de mayo de 2020, el cual quedará así:*

PARÁGRAFO 15: *Toda persona, aun las exceptuadas por el Decreto 636 de 2020, proveniente de lugares de afuera de la región de Urabá que pretendan ingresar a Apartadó, deberán ser censados a los ingresos del municipio, indicando la dirección de su domicilio, número de contacto y tiempo de estadía. Estas personas deberán guardar aislamiento preventivo obligatorio en su domicilio por catorce (14) días.*

El trabajador o empleado, que provenga de lugares de afuera de la región de la región de Urabá y que pretenda ingresar al Municipio de Apartadó con el fin de ejecutar las actividades excepcionadas en virtud del Decreto Nacional 636 del 06 de mayo, adoptado mediante el presente Decreto 174 de 2020, deberá presentar ante la Alcaldía Municipal con una antelación no menor de siete (7) días hábiles solicitud para autorización de ingreso a ejecutar estas labores. Dicha solicitud deberá ser presentada por el representante legal en caso de ser persona jurídica o por la persona natural según sea el caso. El o los trabajos que ingresen al Municipio de Apartadó deberán cumplir

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

estrictamente aislamiento domiciliario y distanciamiento social por 14 días consecutivos, como medida preventiva y de mitigación ante el riesgo de expansión del coronavirus COVID- 19, por ello tendrá que evitar todo contacto posible con otras personas, durante el término del autoaislamiento.

ARTÍCULO SEGUNDO: *Modificar el artículo 5° del Decreto 174 del 10 de mayo de 2020, el cual quedará así:*

ARTÍCULO QUINTO: *Declarar el TOQUE DE QUEDA, en toda la jurisdicción del Municipio de Apartadó, en las siguientes fechas:*

- *Lunes 18 de mayo, desde las 8:00 p.m hasta el Martes 19 de mayo de 2020, a las 03:30 a.m.*
- *Martes 19 de mayo, desde las 6:00 p.m. hasta el Miércoles 20 de mayo de 2020, a las 03:30 a.m.*
- *Miércoles 20 de mayo, desde las 6:00 p.m. hasta el Jueves 21 de mayo de 2020, a las 03:30 a.m.*
- *Jueves 21 de mayo, desde las 6:00 p.m. hasta el Viernes 22 de mayo de 2020, a las 03:30 a.m.*
- *Viernes 22 de mayo, desde las 6:00 p.m. hasta el Sábado 23 de mayo de 2020, a las 03:30 a.m.*

Parágrafo:1. *Se exceptúan de la presente medida, las siguientes actividades:*

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud y su cadena de suministros y mantenimiento.*
- 2. Compra de medicamentos y productos farmacéuticos y su distribución.*
- 3. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito*
- 4. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
- 5. Las actividades relacionadas con los servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
- 6. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado.*
- 7. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en instituciones salud o edificaciones públicas privadas.*
- 8. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento, abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento, disposición final, reciclaje, incluyendo residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*
- 9. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar el mantenimiento indispensable de empresas y plantas industriales del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

- 10. Comercio al por menor de combustible.
- 11. La comercialización de productos de los establecimientos y locales gastronómicos, mediante entregas a domicilio durante los días de lunes a domingo, con hora máxima de entrega de los domicilios hasta las 10:00 p.m.

Parágrafo 2: Las demás actividades exceptuadas en el Decreto nacional Nro. 636 de 2020 y Decretos Municipales Nro. 174 y 179 de 2020, solo podrán desarrollarse en LOS HORARIOS NO SUJETOS A TOQUE DE QUEDA.

ARTICULO TERCERO: En concordancia con lo dispuesto en el numeral 43 del Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, se dispone **LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS** dispuesta en el artículo 5° del Decreto 136 del 17 de marzo de 2020, en lo que corresponde a los procesos y procedimientos que se surten por las Inspecciones de Policía y Comisaría de Familia del Municipio de Apartadó, a partir del martes 26 de mayo de 2020.

ARTÍCULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica los apartes mencionados de los Decretos 136, 174 y 179 de 2020. Las demás disposiciones que no fueron objeto de modificación continúan vigentes.

ARTÍCULO QUINTO: Remítase copia del presente acto administrativo al correo electrónico covid19@mininterior.gov.co en cumplimiento de lo estipulado en el decreto 418 de 2020, expedido por el Ministerio del Interior.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

FELIPE BENICIO CAÑIZALEZ PALACIOS
Alcalde Municipal Apartadó”.

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:

“**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.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

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 como el de Emergencia Económica, Social y Ecológica previsto 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)*

La declaratoria del estado de excepción dota al poder ejecutivo de unos inusuales poderes que deben ser controlados como garantía de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta, pues éstos deben respetarse aún en situaciones de anormalidad y así lo ha sostenido la Corte Constitucional:

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

“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...”¹

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, 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.
- 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 así:

i) “Acto de contenido general, abstracto e impersonal: Este primer requisito identifica la naturaleza del acto que es sometido a examen. Precisamente, el control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos

¹ C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes, tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.

ii) Dictado en ejercicio de la función administrativa: El control que se realiza opera respecto de decretos o normas de carácter general, que se expidan para la concreción de los fines dispuestos en los decretos legislativos que se dicten para conjurar el estado de excepción declarado.

El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”², y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) [...]”³.

De acuerdo con estas precisiones jurisprudenciales, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.

iii) 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 Corporación⁴, 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.”⁵

² Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.
³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.
⁴ 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.
⁵ 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)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

Se distinguen dos tipos de decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en Estado de Emergencia, 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.
- **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 señalar que el control inmediato de legalidad se ejerce 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,

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

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.”⁶

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”*⁷

Así las cosas, el control inmediato de legalidad sólo procede respecto de los actos que desarrollan decretos legislativos, y es por ello que cuando en el acto administrativo remitido no se hace mención expresa a la reglamentación de un decreto legislativo, el Consejo de Estado en múltiples ocasiones ha decidido no avocar su conocimiento⁸

3.- Caso concreto.

3.1.- Revisado el **Decreto No. 184 del 18 de mayo de 2020**, *“Por el cual se modifican el Decreto 174 y 179 de 2020, “Por el cual se adoptan las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento del orden público, establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 636 del 06 mayo de 2020”*, se advierte que no cumple con el tercer requisito consagrado en la ley para la procedencia del medio de control inmediato de legalidad, esto es, que desarrolle decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, por las siguientes razones:

3.2- Los fundamentos normativos de las medidas allí adoptadas, son:

⁶ 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.

⁷ 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

⁸ Ver Autos: M.P. Alberto Montaña Plata, 17 de abril de 2020 Rdo. 2020 0113700; M.P. Guillermo Sanchez Luque, 3 de abril de 2020, Rdo 20200099200; M.P. Julio Roberto Piza Rodriguez, 14 de abril de 2020, Rdo. 202000105600 M.P. Roberto Augusto Serrato Valdes, 24 de abril de 2020 Rdo. 0202001018.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

“EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ – ANTIOQUIA, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las conferidas por los artículos 2, 44, 45, 49,95, 315 de la Constitución Política, Ley Estatutaria 1751 de 2015, la Ley 1801 de 2016, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Decretos Nacionales 636 y 637 de 2020 y Decretos Municipales 136, 145, 174 y 179 de 2020 y,”

Como puede verse, la autoridad municipal está actuando en ejercicio de facultades previamente consagradas en la Constitución Política y las leyes ordinarias allí citadas, las cuales establecen expresamente que el Alcalde en calidad de representante legal del municipio y como autoridad de policía, tiene competencia para adoptar medidas encaminadas a conservar el orden público, restringiendo y vigilando la circulación de las personas por vías y lugares públicos y declarando el toque de queda, entre otras competencias, en su municipio.

3.3.- También invoca los siguientes Decretos:

- *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 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”*
- *Decreto 636 del 6 de mayo 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”*

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 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

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

Ahora, si bien el Decreto Municipal *menciona en su marco normativo el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, estos decretos declarativos no son pasible del medio de control inmediato de legalidad, tal como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En síntesis, las fuentes normativas invocadas en el **Decreto No. 184 del Municipio de Apartadó**, son decretos ordinarios expedidos con fundamento en la emergencia sanitaria decretada por el Ministro de Salud y Protección Social mucho antes de que el Presidente de la República declarara el estado de excepción 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.

3.4.- Así, el acto remitido no desarrolla algún decreto legislativo expedido en Estado de Emergencia, sino disposiciones que regulan la emergencia sanitaria y, por ende, habrá de concluirse que no es procedente ejercer el control inmediato de legalidad, ya que no cumple uno de los requisitos consagrados en el art. 136 del CPACA y art. 20 de la Ley 137 de 1994.

Lo anterior, sin perjuicio de que el acto administrativo sea susceptible de control jurisdiccional, toda vez que el ordenamiento jurídico tiene previsto para ello los medios de control de Nulidad, Nulidad y Restablecimiento del derecho y 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

1.- NO EJERCER CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del **Decreto No. 184 del 18 de mayo de 2020**, *“Por el cual se modifican el Decreto 174 y 179 de 2020, “Por el cual se adoptan las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 184 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01987 00

generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento del orden público, establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 636 del 06 mayo de 2020”.

2.- NOTIFICAR personalmente al señor Procurador Judicial delegado ante el Tribunal y al **Municipio de Apartadó**, el contenido del presente auto.

4.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE,


GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
01 DE JULIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARIA GENERAL