



Doctora
LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO
Magistrada Ponente
Sala de Oralidad
Tribunal Administrativo de Antioquia
E.S.D.

Referencia	Recurso de Reposición
Medio de Control	Control Inmediato de Legalidad
Autoridad que expide el acto	Alcalde Municipal -Municipio de Abejorral – Antioquía
Acto a controlar	Decreto 48 del 20 de marzo de 2020
Radicado	05001-23-33-000-2020-00816-00

Respetada Señora Magistrada:

En mi condición de Agente del Ministerio Público en el presente proceso, procedo a interponer recurso de reposición en los términos del artículo 242 del CPACA, en concordancia con el artículo 318 del CGP, contra el auto del 30 de marzo de 2020, notificado por correo electrónico al Ministerio Público el jueves 2 de abril del año en curso, por medio del cual, se decidió AVOCAR conocimiento en ejercicio del control inmediato de legalidad del Decreto No 048 del 20 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Abejorral – Antioquia-, por parte del Despacho a su digno cargo.

1. OPORTUNIDAD:

La providencia impugnada fue notificada al ministerio público, el día jueves 2 de abril de 2020, razón por la cual, se interpone dentro del término legalmente previsto para el efecto.

2. SUSTENTACIÓN:

El artículo 136 del CPACA, consagra el medio de control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar*



donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.” (Resaltado fuera de texto).

Nótese como el precepto en cuestión, resalta que son objeto de este medio de control: **las medidas de carácter general que sean dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.**

En efecto, el Gobierno Nacional, hizo uso de las facultades que le concede el artículo 215 de la Constitución Política, mediante la expedición del Decreto 417 de 2020, del 17 de marzo de 2020, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

Con base en la citada normativa, se han expedido una serie de Decretos Legislativos por parte del ejecutivo, sobre diversas temáticas, con el fin de atender adecuadamente, las causas que dieron origen a la aludida declaratoria del estado de excepción.

Como consecuencia de lo anterior, las medidas de carácter general que se expidan en desarrollo de los citados decretos legislativos, deben ser objeto del medio de control inmediato de legalidad a que alude el ya mencionado artículo 136 del CPACA, siguiendo para el efecto, el trámite a que alude el artículo 185 de la misma normativa.

En relación con el citado control inmediato de legalidad, ha señalado el Consejo de Estado, lo siguiente:

*“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, **esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.***

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción. En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:



Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos.

De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.¹"(Resaltado fuera de texto)

En otra oportunidad, frente a la temática *sub examine*, el Consejo de Estado expresó lo siguiente:

"De la normativa trascrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).



*Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo*². (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, la doctrina en relación con este medio de control, ha señalado lo siguiente:

*"El control inmediato de legalidad, que se interpreta como una especie de "revisión automática", se cumple en su inmediatez, por la jurisdicción contencioso administrativa luego de expedidas las medidas de carácter general dictadas por el gobierno nacional o territorial **en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos** expedidos con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la constitución Política, donde se examinan (análisis formal y material) y **deciden respecto de la conformidad de tales actos abstractos e impersonales con las normas de mayor jerarquía que declararon el estado de excepción y que les atribuyen poderes derivados a dichas autoridades administrativas.***³" (Resaltado fuera de texto).

Ahora bien analizando el caso concreto, el Decreto 48 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Abejorral - Antioquía, respecto del cual el Despacho avocó conocimiento, mediante la providencia recurrida, para impartirle el trámite de control de legalidad inmediato, se fundamenta en **competencias de carácter ordinario** radicadas en cabeza de la Administración Municipal, y en modo alguno, hace relación o referencia al desarrollo de los Decretos Legislativos, expedidos al amparo del estado de excepción vigente en el país, a raíz de la declaratoria efectuada por el Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 de 2020.

En efecto, los fundamentos de derecho invocados en el citado acto administrativo, son los siguientes:

"EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ABEJORRAL - ANTIOQUIA, en uso de sus atribuciones Constitucionales, Legales y Reglamentarias, especialmente las conferidas en los artículos 1, 2, 48,48,287,209, 305, 311 Y 315 de la Constitución Política, la Ley 9 de 1979, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, artículo 46 de la Ley 715 de 2001, la Ley 1523 de 2012, artículos 12,14 Y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, Resolución Nacional Nro. 385 de marzo 12 de 2020, Circulares Conjuntas Externas Nro. 011 del 10 de marzo de 2020 (MINSALUD y MINCOMERCIO) y 018 del 10 de marzo de 2020 (MINSALUD, MINTRABAJO y DFP) Circular Conjunta Nro. 011 del 09 de marzo de 2020 (MIN SALUD y MINEDUCACIÓN) la Circular Nro. 0012 de 12 de marzo de 2020, Circular W 020 de 16 de marzo

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

³ SOLANO SIERRA JAIRO ENRIQUE. Derecho Procesal Contencioso Administrativo. Segunda Edición. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, 2014, p. 191.



de 2020 (MINEDUCACIÓN), Circular N° 021 de 17 marzo de 2020 (MINEDUCACIÓN), Decreto Nacional 418 de 2020, Decreto Nacional 420 de 2020, Decreto Departamental por medio del cual se declara una cuarentena por la vida en el Departamento de Antioquia y (...)"

Como se aprecia con claridad, los fundamentos de derecho que se invocan como justificación del decreto objeto de estudio, contienen competencias de carácter ordinario de la administración y no de carácter excepcional.

Igualmente, en los considerandos de ese acto administrativo, no se advierte referencia alguna al desarrollo de Decretos Legislativos, en el contexto del estado de excepción.

En los citados considerandos, se citan disposiciones relacionadas a la declaratoria de emergencia sanitaria, decretada por el Ministerio de Salud mediante Resolución 385 de 2020 del 12 de marzo del año en curso, y otras medidas adoptadas por el Departamento de Antioquia, en relación con esa temática.

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

Mención aparte ameritan los considerandos 24, 25 y 31 del acto objeto de análisis, los cuales hacen referencia a los siguientes aspectos:

24. Que a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo coronavirus.

25. Que el Decreto No 418 del 18 de marzo de 2020 del Gobierno Nacional, consagró medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

(...)

31. Que el Decreto No 420 del 18 de marzo de 2020 del Gobierno Nacional, impartió instrucciones para la expedición de normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID 19, en el sentido de ordenar a los alcaldes y gobernadores prohibir el consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones por un periodo de tiempo

Sobre el particular, es preciso señalar que el citado Decreto 417 de 2020 que se cita como considerando, fue a través del cual se decretó la emergencia económica, social y ecológica en el país el cual es norma habilitante, para la ulterior expedición de Decretos Legislativos por parte del Gobierno Nacional, cuyos desarrollos serán controlables en sede judicial, a través del medio de control inmediato de legalidad.



A su vez, los Decretos Nacionales 418 y 420 de 2020, no revisten el carácter de Decretos Legislativos, sino que hacen referencia a competencias ordinarias del Presidente de la República, en materia de dictar instrucciones, sobre el manejo del orden público en el país.

Para mayor ilustración sobre el particular, basta la revisión de los fundamentos de derecho y los considerados de los citados decretos nacionales.

Igualmente, se advierte que los mismos, no están suscritos de contera por todos los Ministros del Despacho, como si lo están los Decretos Legislativos, dictados al amparo de los estados de excepción, por exigencia constitucional.

Así las cosas, el Decreto bajo estudio, expedido por el Alcalde Abejorral, no desarrolla el contenido de ningún Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional, al amparo de estado de excepción vigente en el país, lo cual es un presupuesto sustancial y *sine qua non* del medio de control inmediato de legalidad.

Así las cosas, estima respetuosamente el Ministerio Público que el acto administrativo respecto del cual se avocó conocimiento por parte del Despacho a su digno cargo, no se enmarca dentro de los supuestos que establece el artículo 136 del CPACA y en consecuencia, su control de legalidad, no puede surtirse por esa vía, sino a través del conducto ordinario, haciendo uso del medio de control de nulidad.

Por lo anterior, de forma comedida y respetuosa, el Ministerio Público le solicita: reponer la providencia recurrida y en su lugar disponer abstenerse de avocar conocimiento del Decreto 48 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Abejorral – Antioquía a través del medio de control inmediato de legalidad, por las razones expuestas *ut supra*.

Cordialmente,

OMAR ALFONSO OCHOA MALDONADO
Procurador 116 Judicial II Administrativo