

República de Colombia



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

MEDELLÍN, VEINTIDÓS (22) DE MAYO DE DOS MIL VEINTE (2020)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	Decreto N° 400.01.01-041 del Municipio de Amagá
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 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. 400.01.01-041 del 25 de marzo de 2020**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS PREVENTIVAS PARA EVITAR Y CONTENER LA PROPAGACION DE LA PANDEMIA COVI-19 EN EL MUNICIPIO DE AMAGA-ANTIOQUIA*”, que por efectos de reparto correspondió a este Despacho.

ACTO REMITIDO

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

*Decreto N° 400.01.01-041
(25 de marzo de 2020)*

POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS PREVENTIVAS PARA EVITAR Y CONTENER LA PROPAGACION DE LA PANDEMIA COVI-19 EN EL MUNICIPIO DE AMAGA-ANTIOQUIA

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ, ANTIOQUIA

En ejercicio de las facultades y atribuciones constitucionales y legales, especialmente los conferidos por los artículos 1, 2, 49, 287, 305, 311, y 315 de la constitución nacional el artículo 3 de la ley 136 de 1.994 modificado por el artículo 6 de la ley 1551 de 2.012; el artículo 46 de la ley 715 de 2.001 el decreto compilatorio 780 de 2.016, decreto 420 de 2.020, las circulares conjuntas 011 de 2.020 (Minsalud y Mincomercio) y demás normas concordantes y complementarias y,

CONSIDERANDO:

1- Que conforme al inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

2- *Que la constitución política de Colombia señala en su artículo 49 entre otros que todas las personas deben procurar el cuidado integral de la salud y la de su comunidad.*

3- *Que la constitución política de Colombia en su Artículo 315 establece, que son atribuciones del alcalde, entre otras, cumplir y hacer cumplir la constitución, la ley, los decretos del ejecutivo nacional, las ordenanzas y los acuerdos, así como dirigir la acción administrativa del municipio.*

4- *Que la ley estatutaria 1751 del 16 de febrero de 2.015, reguló el derecho fundamental de salud y que corresponde al estado respetar, proteger y garantizar el goce de este derecho fundamental y que, entre otras es deber de las personas en relación con este derecho, procurar su autocuidado, el de su familia y comunidad, cumplir las normas del sistema de salud y actuar solidariamente en situaciones que pongan en peligro la salud o la vida de las personas.*

5- *Que la ley 9 del 24 de enero de 1.979 estableció normas en materia sanitaria para preservar, restaurar y mejorar las condiciones de bienestar y de salud de las personas, señalando medidas preventivas sanitarias en el artículo 591 entre otras, "el aislamiento o internación de personas para evitar la transmisión de enfermedades.*

6- *Que en armonía con la ley citada en el numeral anterior, se expidió el decreto único reglamentario del sector salud y protección social Número 780 de 2.016, en el cual se indican las medidas sanitarias preventivas, de seguridad y control para prevenir o controlar eventos en los que se atenten contra la salud individual o colectiva.*

7- *Que a nivel mundial se han reportado diversos casos de coronavirus (covid-19) tratándose de un virus que causa infección respiratoria aguda IRA, que puede llegar a ser leve, moderada o grave, por tales motivos la organización mundial de la salud-OMS declaró oficialmente el coronavirus como pandemia.*

8- *Que en similar sentido la circular conjunta No. 11 del 10 de marzo de 2.020 del ministerio de salud y protección social y el ministerio de industria, comercio y turismo impartieron recomendaciones en los sitios de alta afluencia de personas por el coronavirus.*

9- *Que mediante resolución No. 380 del 10 de marzo de 2.020 el ministerio de salud y protección social adoptó medidas sanitarias en el país, por causa del coronavirus y se dictan otras disposiciones.*

10- *Que mediante resolución número 385 de 12 de marzo de 2.020 el ministerio de salud y la protección social declara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo del 2020.*

11- *Que el Departamento de Antioquia, por Decreto radicado No. O 202007000967 del 12 de marzo de 2020 Declaró la Emergencia Sanitaria en toda la jurisdicción del Departamento de Antioquia con el fin de contener la propagación del virus SARS COV 2, generador del COVID-*

12- *Que mediante Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

13- *Que el Decreto No. 038 del 20 de marzo de 2020 expedido por la alcaldía de Amagá "por medio del cual se decretan otras medidas preventivas para evitar la propagación en el*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

Municipio de Amagá - Antioquia, debido a la actual situación de contingencia ocasionada por el coronavirus (COVID-19)" decretó lo siguiente: "Conforme a lo establecido por el decreto departamental CUARENTENA POR LA VIDA, n ° 2020070001025, adoptamos para el Municipio de Amagá la totalidad del Decreto"

14- Que mediante decreto 039 del 21 de marzo del 2020, el Alcalde Municipal declaró la CALAMIDAD PÚBLICA en el Municipio de Amagá, Antioquia.

15- Que el Ministerio del Interior a través de la Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" Estableció que la dirección y el manejo para controlar la propagación del COVID- 19 estará a cargo de la presidencia de la república, sin embargo, la emergencia sanitaria que llegare a implementar el municipio deberá ser comunicados al Ministerio del Interior.

16- Que el 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" Establece las instrucciones a tener en cuenta los municipios para afrontar el Coronavirus e implementar las medidas que define el mismo Decreto.

17- Que mediante circular conjunta No. 001 del 11 de marzo de 2.020, el ministerio de salud y protección social y el ministerio de transporte dictan directrices de prevención y detección en los sistemas masivos de transporte y del transporte público en general.

18- Que el desmedido incremento en los casos reportados de CORONAVIRUS por el Instituto Nacional de Salud Colombiano, conlleva a la autoridad municipal a la ejecución de acciones tendientes a evitar y/o minimizar el impacto virus en la población colombiana y en especial en el Municipio de Amagá, pese a no tener casos reportados, por su ubicación estratégica y su cercanía con municipios de alta población, lo convierte en un municipio de alta vulnerabilidad para la propagación del virus COVID-19 .

En esa medida se indican unas restricciones y disposiciones obligatorias que tienen como finalidad evitar la propagación y la infección a causa del virus COVID-19.

19- Que el artículo 95 de la carta magna Numeral segundo, determina: "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

20- Que los principios de la función pública y administrativa, atribuyen al alcalde municipal, el deber funcional de adoptar todas las medidas colectivas necesarias en procura de salvaguarda y protección de los habitantes del municipio, cuando exista algún riesgo que pueda poner en peligro la salud y I o la vida de sus habitantes.

21- Que en reunión de Consejo de Seguridad realizado en el Municipio de Amagá, Antioquia, el día 25 de marzo del 2020, se presentaron diferentes recomendaciones para prevenir la llegada de la pandemia COVID-19.

22- Que, de acuerdo a lo antes anotado, es necesario en aras de proteger la salud y la vida de la población del Municipio de Amaga, establecer unas medidas que restrinjan la aglomeración de personas y afluencia masiva para abastecimiento de los hogares dentro de las excepciones definidas por el gobierno nacional En mérito de lo expuesto,

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Se adopta el pico y cédula en todo el territorio municipal (zona urbana y rural), para que una (1) sola persona por núcleo familiar pueda salir a abastecerse de artículos de la canasta familiar y farmacia, realice diligencias de servicios públicos y bancarios, en el horario de 07:00 am. a 01: 00 pm., de lunes a sábado.*

Las personas de que trata este artículo quedan autorizadas, según el último dígito terminal de su cédula de ciudadanía así:

Día de pico y cédula	Último dígito de cédula
Lunes	0-1
Martes	2-3
Miércoles	4-5
Jueves	6-7
Viernes	8-9
Sábado	N/A
Domingo	N/A

Parágrafo 1: *Habrà atención preferencial para las personas adultas mayores de sesenta (60) años y menores de setenta (70) años, y con las que tienen limitaciones físicas. Los mayores de setenta (70) años tendrán que permanecer en su casa con lo dispuso en el decreto Nacional 457 del 22 de marzo del 2020.*

Parágrafo 2: *El personal médico, de enfermería, auxiliares de enfermería, de atención prehospitalaria y conductores de ambulancia, quedarán exentos de la medida de pico y cédula, que debido a sus diferentes actividades no pueden salir a abastecerse de alimentos y medicamentos, ni a realizar diligencias bancarias y pago de servicios públicos.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Los habitantes de las veredas la Maní del Cardal, Travesías, la Delgadita, Guaimaral y Pueblito de San José podrán salir los días sábados, en el horario de 07:00 am. a 01:00 pm, a la zona urbana del Municipio de Amagá, a adquirir los artículos de la canasta familiar y farmacia, realizar diligencias de servicios públicos y bancarios. Estas personas acreditarán su condición de habitantes de las veredas indicadas con un recibo de energía o certificado expedido por el presidente de la Junta de Acción Comunal del lugar donde habitan. La presente excepción a la medida de pico y cédula podrá ser modificada, en coordinación con las empresas de transporte, para que solo puedan circular dentro del municipio de lunes a viernes.*

ARTICULO TERCERO: *Las empresas de transporte público terrestre prestarán el servicio veredal, de lunes a sábado, en el horario de las 07:00 am. a 02:00 pm., utilizando el 50% del total de su parque automotor, teniendo presente que solo podrán transportar una (1) persona por banca o asiento, cumpliendo la medida pico y cédula con el debido protocolo de bioseguridad. El horario de 01-00 pm a 02:00 pm se dispondrá solo para que estas empresas regresen a las personas a su respectiva vereda.*

Parágrafo: *Los días domingos no se prestará el servicio de transporte público de pasajeros en todo el territorio municipal.*

ARTICULO CUARTO: *Las empresas o industrias exceptuados en el Decreto nacional 457 del 22 de marzo del 2020, identificarán a sus trabajadores con un carnet o certificado para*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

que puedan circular dentro del territorio municipal, así como a las personas que les proveen insumos y servicios.

ARTICULO QUINTO: *Los establecimientos de comercio con servicio a domicilio solo podrán operar hasta las 10:00 pm., identificando a su personal con carnet o certificado, observando y acatando el protocolo de bioseguridad contra la pandemia coronavirus.*

ARTÍCULO SEXTO: LA INSPECCION Y VIGILANCIA *Será ejercida por la Secretaria de Gobierno y servicios Administrativos, la policía Nacional y las autoridades de seguridad que actúan en el municipio de Amagá Antioquia.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: *A quien desconozca o desacate las disposiciones contenidas en el presente Decreto, se le impondrán las medidas correctivas establecidas en la ley 1801 de 2.016, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9 de 1.979.*

ARTICULO OCTAVO: *Comunicar el presente decreto y las actividades y acciones a realizar, al ministerio del interior, Tribunal Administrativo de Antioquia, al concejo municipal de Amagá , de conformidad con los artículos 14 y 15 de la ley 1801 de 2.016, artículo 151 numeral 14 del CPACA, Circular de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, del 25 de Marzo del 2020, Memorando externo 007 emanado de la Procuraduría Regional de Antioquia, del 26 de marzo del 2020, y darlo a conocer a la comunidad a través de los medios de comunicación oficiales del municipio.*

ARTICULO NOVENO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y tendrá vigencia hasta las cero horas (00:00) am. del día 13 de abril, o hasta tanto desaparezcan las causas que dieron origen a este, y a la emergencia sanitaria o cuarentena nacional decretada por causa de la pandemia por causa del COVIS-19.*

COMUNÍQUESE Y CUMPLASE

Dado en el Municipio de Amagá, Antioquia, a los 25 días del mes de marzo de 2020

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.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO Nº 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

Las autoridades competentes que los expidan enviarán 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 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

respetarse aún en situaciones de anormalidad y así 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...”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:

¹ C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

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 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

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.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia.”⁵

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

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) 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 N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

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.”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. 400.01.01-041 del 25 de marzo de 2020**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS PREVENTIVAS PARA EVITAR Y CONTENER LA PROPAGACION DE LA PANDEMIA COVI-19 EN EL MUNICIPIO DE AMAGA-ANTIOQUIA*”, se advierte que cumple con los siguientes requisitos:

- Es un acto administrativo de carácter general dirigido a personas naturales y jurídicas que se encuentran ubicadas en el Municipio de Amagá – Antioquia.

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 N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

- Son medidas adoptadas por el alcalde Municipal 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.

3.2- Para verificar si el acto administrativo desarrolla decretos legislativos expedidos en estados de excepción, es preciso analizar los fundamentos normativos de las medidas allí adoptadas:

“En ejercicio de las facultades y atribuciones constitucionales y legales, especialmente los conferidos por los artículos 1,2, 49, 287, 305, 311, y 315 de la constitución nacional el artículo 3 de la ley 136 de 1.994 modificado por el artículo 6 de la ley 1551 de 2.012; el artículo 46 de la ley 715 de 2.001 el decreto compilatorio 780 de 2.016, decreto 420 de 2.020, las circulares conjuntas 011 de 2.020 (Minsalud y Mincomercio) y demás normas concordantes y complementarias..”

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 los Alcaldes en calidad de representantes legales de los municipios y como autoridades de policía, tienen competencia para adoptar medidas encaminadas a conservar el orden público, restringiendo y vigilando la circulación de las personas por vías y lugares públicos, entre otras competencias, en su municipio.

3.3.- Es cierto que el acto administrativo municipal menciona el Decreto 417 del 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, pero como ya se dijo, su citación no habilita el control inmediato de legalidad.

También invoca los siguientes Decretos Nacionales:

- Decreto 418 del 18 marzo de 2020 “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

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

Sin embargo, dichos decretos son ordinarios, pues en su expedición se invocan las facultades otorgadas al Presidente de la República en la Constitución Política artículos 189, numeral 4, 303 y 315, y en leyes como la 1801 de 2016, en virtud de los cuales actúa como suprema autoridad administrativa en materia de orden público, tranquilidad, seguridad pública y preservación ambiental.

En consecuencia, los decretos invocados no tienen la categoría de legislativos, pues no fueron expedidos en ejercicio de **funciones extraordinarias legislativas** consagradas en el Art. 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994.

3.4.- En síntesis, no todas las medidas adoptadas por el Alcalde en razón de la declaratoria del estado de excepción son susceptibles de control inmediato de legalidad, y en este caso en el acto remitido para su control se evidencia que se ejercieron las facultades ordinarias que constitucional y legalmente le han sido atribuidas como representante legal del municipio, en materia de orden público.

Aunado a lo anterior, en el acto remitido no se invoca ni desarrolla algún decreto legislativo expedido en este Estado de Emergencia, 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00

Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA SEGUNDA DE ORALIDAD DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

1.- NO EJERCER CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto No. 400.01.01-041 del 25 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de Amagá y *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS PREVENTIVAS PARA EVITAR Y CONTENER LA PROPAGACION DE LA PANDEMIA COVI-19 EN EL MUNICIPIO DE AMAGA-ANTIOQUIA"*.

2.- NOTIFICAR personalmente al señor Procurador Judicial delegado ante el Tribunal y al **Municipio de Amagá**, 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
26 DE MAYO DE 2020
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

SECRETARÍA GENERAL

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO N° 400.01.01-041 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01498 00