

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 No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 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. 161 del 14 de abril de 2020**, "Por el cual se modifica el Decreto 160 del 13 de abril de 2020, mediante el cual se adopta el Decreto Nacional 531 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" y se adoptan otras disposiciones en aras de preservar el orden público en el Municipio de Apartadó", 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. 161
(14 de abril de 2020)

"Por el cual se modifica el Decreto 160 del 13 de abril de 2020, mediante el cual se adopta el Decreto Nacional 531 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" y se adoptan otras disposiciones en aras de preservar el orden público en el Municipio de Apartadó"

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

EL ALCALDE MUNICIPAL DE APARTADÓ, ANTIOQUIA, 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, Decreto Nacional 531 de 2020 Resolución 385/2020 Ministerio de Salud y Protección Social, Circular 20 de 2020 Ministerio de Educación Nacional, Decretos Municipales números 145, 146 y 160 de 2020 y

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, 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.

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistir y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que la Constitución Política artículos 49 y 95 expresa que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y 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.

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 con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la República.

Que el artículo 91 la Ley 136 de 1 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012 establece como función de los alcaldes, en relación con orden público, la de conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente la República y del respectivo gobernador.

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

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

Que el artículo 202 de la ley 1801 del 2016 indica que es competencia extraordinaria del alcalde ante situaciones de emergencia y calamidad Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala 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 gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán, 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 el presidente de la República mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, dio las 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 alimentos y de otros artículos de primera necesidad que garanticen el ejercicio de derechos fundamentales.

Que Con fecha del 17 de marzo de 2020 el Alcalde Municipal de Apartadó expidió el Decreto 136/2020 "por medio del cual se declara la emergencia sanitaria en salud en el municipio de Apartadó, por causa del covid-19, se adoptan medidas para evitar la propagación del virus y se dictan otras disposiciones"

Que el Gobierno Nacional con fecha del 08 de abril de 2020 expidió el Decreto Nacional No. 531/2020 "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"

Que mediante Decreto Municipal Nro. 160 del 13 de abril de 2020, se "Adopta el Decreto Nacional 531 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" y se adoptan otras disposiciones en aras de preservar el orden público en el Municipio de Apartadó"

Que acuerdo con los últimos reportes notificados por la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia al Municipio de Apartadó, el número de casos sospechosos de Coronavirus COVID-19 se ha reducido considerablemente. Así mismo, de las CUATRO (4) muestras con resultados positivos de Coronavirus COVID-19, dos ellos ya se encuentran recuperados.

Que en aras de contrarrestar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el Municipio de Apartadó, se hace necesario evitar al máximo aglomeraciones de personas, por lo que es pertinente realizar una ampliación de horarios, lo cual conlleva a modificar en algunos apartes el Decreto 160 de 2020.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Modificar el ARTÍCULO SEGUNDO del Decreto 160 del 13 de Abril de 2020, el cual quedará así:*

ARTICULO SEGUNDO: *Ordenar que durante el AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO se de aplicación al PICO Y CEDULA para que un integrante mayor de edad, de cada familia del municipio pueda hacer las compras y abastecerse de alimentos y productos de aseo y los que sean necesarios para su subsistencia, teniendo en cuenta el último número de su cedula y dentro de los horarios permitidos en el presente artículo:*

<i>DÍA</i>	<i>Último Nro</i>	<i>Horario</i>
LUNES 20 de Abril	1-2	6:00 a.m. a 11:30 a.m.
	3-4	12:00 p.m. a 5:30 p.m.
MARTES 21 de Abril	5-6	6:00 a.m. a 11:30 a.m.
	7-8	12:00 p.m. a 5:30 p.m.
MIÉRCOLES 15 Y 22 de Abril	9-0	6:00 a.m. a 11:30 a.m.
	1-2	12:00 p.m. a 5:30 p.m.
JUEVES 16 Y 23 de Abril	3-4	6:00 a.m. a 11:30 a.m.
	5-6	12:00 p.m. a 5:30 p.m.
VIERNES 17 Y 24 de Abril	7-8	6:00 a.m. a 11:30 a.m.
	9-0	12:00 p.m. a 5:30 p.m.
SÁBADO 18 de Abril	1-2	6:00 A.M. a 10:00 A.M.
	3-4	10:30 A.M. a 2:30 P.M.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

	5	3:00 P.M. a 5:30 P.M.
SÁBADO	6-7	6:00 A.M. a 10:00 A.M.
25 de Abril	8-9	10:30 A.M. a 2:30 P.M.
	0	3:00 P.M. a 5:30 P.M.

PARÁGRAFO UNO Para el aprovisionamiento el miembro de la familia asignado deberá tener en cuenta los siguientes parámetros:

1. Portar la cedula original y exhibirla en el momento de ingreso al establecimiento de comercio.
2. Solo se podrán comprar 3 artículos por referencia, cuando el producto se venda por pacas solo se podrá adquirir máximo dos pacas por referencia.
3. Las personas dispondrán hasta de una hora para terminar sus compras y regresar a sus lugares de residencias.
4. Utilizar tapabocas durante el ingreso y permanencia en el establecimiento de comercio, en caso de no contar con el mismo, el respectivo establecimiento no deberá permitir su ingreso.
5. La comercialización de los productos de primera necesidad y productos de establecimientos y locales gastronómicos descritos en los numerales 12 y 23 del artículo primero del presente decreto, se podrá realizar en el horario de pico y cédula.

PARÁGRAFO DOS: Los establecimientos comerciales, deberán exigir la cédula original a los compradores al ingreso y venderle y recibir pago únicamente a quienes se le está permitido conforme al último dígito de la cedula descrita en el presente artículo.

PARÁGRAFO TRES: Esta medida no aplica para la compra de medicamentos.

PARÁGRAFO CUATRO: SE PERMITE LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y LOCALES GASTRONÓMICOS, MEDIANTE ENTREGAS A DOMICILIO DURANTE LOS DÍAS DE LUNES A SÁBADO, CON HORA MÁXIMA DE ENTREGA DE LOS DOMICILIOS HASTA LAS 9:00 P.M.

Las personas que desarrollen esta actividad deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la Pandemia del Coronavirus COVID — 19, usar el tapabocas de manera obligatoria en sus desplazamientos y entrega de productos. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

ARTICULO SEGUNDO: *Modificar el ARTÍCULO TERCERO del DECRETO 160 de 2020, el cual quedará así:*

TERCERO: *Establecer PICO y CEDULA para que los establecimientos bancarios, cajeros automáticos o establecimientos similares como Gana, Efecty, Dimonex u otros, permitan el acceso a sus usuarios con el fin de acceder a recursos económicos y pagos de deudas urgentes, estos servicios se prestarán teniendo en cuenta el último dígito de su cédula así:*

<i>DÍA</i>	<i>Último Nro</i>	<i>Horario</i>
LUNES <i>20 de Abril</i>	1-2	6:00 a.m. a 11:30 a.m.
	3-4	12:00 p.m. a 5:30 p.m.
MARTES <i>21 de Abril</i>	5-6	6:00 a.m. a 11:30 a.m.
	7-8	12:00 p.m. a 5:30 p.m.
MIÉRCOLES <i>15 Y 22 de Abril</i>	9-0	6:00 a.m. a 11:30 a.m.
	1-2	12:00 p.m. a 5:30 p.m.
JUEVES <i>16 Y 23 de Abril</i>	3-4	6:00 a.m. a 11:30 a.m.
	5-6	12:00 p.m. a 5:30 p.m.
VIERNES <i>17 Y 24 de Abril</i>	7-8	6:00 a.m. a 11:30 a.m.
	9-0	12:00 p.m. a 5:30 p.m.
SÁBADO <i>18 de Abril</i>	1-2	6:00 A.M. a 10:00 A.M.
	3-4	10:30 A.M. a 2:30 P.M.
	5	3:00 P.M. a 5:30 P.M.
SÁBADO	6-7	6:00 A.M. a 10:00 A.M.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

<i>25 de Abril</i>	8-9	10:30 A.M. a 2:30 P.M.
	0	3:00 P.M. a 5:30 P.M.

PARÁGRAFO UNO: Los establecimientos bancarios deberán disponer de un empleado para que supervise y organice a las personas que hagan fila por fuera del establecimiento o cajero, la cual no podrá tener más de treinta personas con una distancia aproximada de dos metros entre ellas. Así mismo, será obligatorio para la permanencia dentro y fuera de estos establecimientos el uso del tapabocas y la asepsia de manos, so pena de no permitirse la utilización de estos servicios.

PARÁGRAFO DOS: En caso de superar filas de treinta personas, la entidad bancaria o establecimiento de punto de pago o cajero, se deberán hacer filas adicionales de máximo 30 usuarios y una distancia entre estas filas de 5 metros y así sucesivamente.

PARÁGRAFO TRES: Está prohibido el ingreso de personas que presenten síntomas gripales.

ARTÍCULO TERCERO: Modificar el **ARTÍCULO QUINTO** del **Decreto 160 de 2020**, con relación al horario de inicio establecido para el **TOQUE DE QUEDA**, quedando así:

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

- Del 13 al 18 de abril de 2020 en horario de **6:00 P.M.** hasta las 03:30 A.M. de cada día.
- Del 18 de Abril de 2020 a las **6:00 P.M.** hasta el 20 de Abril de 2020 a las 03:30 A.M.
- Del 20 al 25 de Abril de 2020 en horario de **6:00 P.M.** hasta las 03:30 A.M. de cada día.
- Del 25 de Abril de 2020 a las **6:00 P.M.** hasta el 27 de abril de 2020 a las 3:30 A.M.

PARÁGRAFO: La entrega de domicilios correspondientes a productos de los establecimientos y locales gastronómicos, se podrá realizar de **Lunes a Sábado**, con hora máxima de entrega del domicilio hasta las **9:00 p.m.**.

Esta medida no aplica para la compra de medicamentos.

ARTICULO CUARTO: Los habitantes del Municipio de manera permanente o transitoria que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos a las sanciones conforme el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y Código Penal en su artículo 368. y s.s.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

ARTICULO QUINTO: *El presente Decreto Rige a partir de la fecha de su publicación y modifica los artículos 2°, 3° y 5° del Decreto 160 de 2020.*

Las demás disposiciones contenidas en el Decreto 160 del 13 de abril de 2020, que no fueron objeto de modificación continúan vigentes.

ARTÍCULO SEXTO: *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

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.

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:

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

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 cumpliere 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:

“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

¹ C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

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 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

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

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

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) 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. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

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, 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),

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.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

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. 161 del 14 de abril de 2020**, *"Por el cual se modifica el Decreto 160 del 13 de abril de 2020, mediante el cual se adopta el Decreto Nacional 531 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" y se adoptan otras disposiciones en aras de preservar el orden público en el Municipio de Apartadó"*, 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 Apartadó – Antioquia.
- 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:

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. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

“EL ALCALDE MUNICIPAL DE APARTADÓ, ANTIOQUIA, 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, Decreto Nacional 531 de 2020 Resolución 385/2020 Ministerio de Salud y Protección Social, Circular 20 de 2020 Ministerio de Educación Nacional, Decretos Municipales números 145, 146 y 160 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 los Alcaldes en calidad de representantes legales de los municipios y como autoridades de policía, tienen competencia para conservar el orden público regulando el consumo y expendio de bebidas embriagantes y declarando el toque de queda, restringiendo y vigilando la circulación de las personas por vías y lugares públicos, otras competencias, en su municipio.

3.3.- Es cierto que el acto administrativo municipal también cita 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”

- 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 531 del 8 de abril 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, artículo 199, 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00

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 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. 161 del 14 de abril de 2020**, *"Por el cual se modifica el Decreto 160 del 13 de abril de 2020, mediante el cual se adopta el Decreto Nacional 531 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*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 161 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01469 00


público" y se adoptan otras disposiciones en aras de preservar el orden público en el Municipio de Apartadó"

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

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY</p> <p><u>26 DE MAYO DE 2020</u></p> <p>FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR</p> <p></p> <p>SECRETARIA GENERAL</p>
--