



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Primera de Oralidad
Magistrado Ponente: John Jairo Alzate López

Medellín, catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: **Radicado No:** 05001-23-33-000-2020-01427-00
ACUMULADO 05001-23-33-000-2020-01693-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante: MUNICIPIO DE ITAGÜÍ
Demandados: DECRETO No. 498 DEL 9 DE ABRIL DE 2020 y
DECRETO No. 504 DEL 15 DE ABRIL DE 2020 ambos proferidos por el
alcalde municipal de Itagüí

Auto Interlocutorio No. 208

Asunto: Acto no desarrolla decreto legislativo / Medida de saneamiento / Deja sin efectos actuación

El Despacho se dispone a adoptar medidas de saneamiento y a dejar sin efectos lo actuado, toda vez que se ha verificado que los decretos sometidos a control inmediato de legalidad, no pueden ser objeto de conocimiento de la jurisdicción por este medio de control.

OBLIGACIÓN DEL JUEZ DE SANEAMIENTO

El saneamiento constituye un deber del juez que se produce desde el inicio de cualquier proceso o actuación y se manifiesta a través de las distintas etapas del procedimiento.

Los distintos estatutos procesales imponen al juez director del proceso, la obligación permanente de adoptar medidas de saneamiento. Así, los artículos 132 del Código General del Proceso y 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establecen que, agotada cada etapa del proceso, el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso.

El juez administrativo, entonces, debe ejercer en todo proceso o actuación ese control de legalidad que se traduce en medidas de saneamiento que pueden consistir en corregir las irregularidades, decretar nulidades o adoptar cualquier otra medida que permita hacer efectiva la tutela judicial efectiva o que evite un desgaste de la administración de justicia.

LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

En el Capítulo 6 del Título VII, artículos 212 a 215 de la Constitución Política, se establecieron tres estados de excepción, así: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social y ecológica.

El artículo 215, regula el estado de emergencia económica, social y ecológica en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 este no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del gobierno. En relación con aquéllas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. 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 aquélla 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”.

Ahora, sobre las características que debe reunir el decreto que declara la emergencia económica, social y ecológica para que supere el juicio de exequibilidad, la Corte Constitucional en la Sentencia C-254 de 2009, señaló lo siguiente:

*“En cuanto al decreto que declara ese estado de excepción, la Corte debe verificar que satisfaga las siguientes **exigencias formales**: (i) que tenga una parte considerativa donde se expongan los motivos que determinan la declaración del estado de excepción; (ii) que lleve la firma del Presidente y de todos sus Ministros; (iii) que fije el límite temporal de la vigencia del estado de excepción; (iv) que indique el lapso durante el cual se hará uso de las facultades extraordinarias; (v) que determine el ámbito territorial que comprende esa declaratoria.*

*Por lo que atañe a los **requisitos materiales**, la evaluación consiste en establecer si realmente existió una perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente del orden económico, social o ecológico o una calamidad pública, que no pueda conjurarse mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades, lo que para la jurisprudencia comprende la realización de tres juicios distintos: el fáctico, el valorativo y el de suficiencia.*

*El juicio sobre el **presupuesto fáctico** es de naturaleza objetiva y consiste en verificar si los hechos invocados tuvieron ocurrencia; en caso afirmativo, el juicio objetivo de existencia se resolverá de manera positiva y, en consecuencia, la declaratoria del estado de emergencia es legítima; en caso contrario, esa comprobación será negativa y la declaratoria será de inconstitucionalidad por ausencia de este primer supuesto.*

*También debe determinar esta Corte si esos hechos son sobrevinientes, es decir, si tienen carácter anormal y excepcional. La jurisprudencia ha señalado que el hecho sobreviniente no puede ser de cualquier naturaleza, sino **extraordinario**, como lo establece el artículo 2° de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción al referirse a “circunstancias extraordinarias”, que no puedan ser atendidas mediante los poderes comunes del Estado.*

Ese juicio también es objetivo y se dirige a verificar si los hechos aparecieron de manera súbita o inopinada, apartándose del ordinario acontecer o si, por el contrario, son crónicos o estructurales, evento en el cual deslegitiman la apelación al estado de excepción, según se expuso anteriormente.

Otro aspecto que debe ser comprobado por la Corte radica en que los hechos invocados sean distintos a los que dan lugar a la declaratoria del estado de guerra exterior o conmoción interior. Sobre el asunto, la jurisprudencia ha manifestado que no es sencillo distinguir entre los hechos causantes de los estados de emergencia y conmoción interior, ya que en este último evento el concepto de “orden público” incluye elementos de índole económica o social.

*En lo atinente al **juicio valorativo**, la labor de la Corte consiste en establecer si en verdad los hechos invocados son de tal gravedad e inminencia, que justifican declarar el estado de*

excepción. Al respecto se ha precisado que cualquier calamidad pública o perturbación del orden económico, social o ecológico no da lugar a la emergencia, sino sólo aquella situación que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden y no pueda atenderse por vías previamente estatuidas. La atribución de ese calificativo por parte del Presidente no es discrecional, pues debe corresponder, igualmente, a una percepción objetiva.

Así mismo, debe corroborar si la perturbación o amenaza de perturbación es inminente, es decir, que no se refiera a un peligro eventual o remoto para los bienes protegidos por el artículo 215 superior, sino que ha de ser un riesgo real y efectivo, que puede materializarse en cualquier momento. Este juicio también es objetivo, pues busca determinar si la percepción y apreciación presidencial de los hechos invocados fue arbitraria o fruto de error manifiesto, lo que supone en este caso que el juez constitucional realice una ponderación o balance.

El juicio de suficiencia tiene asidero en los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la LEEE, y parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades, no permiten conjurar la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico.

Así, corresponde al Presidente apreciar la aptitud de las atribuciones ordinarias para superar la crisis, facultad que no es absoluta ni arbitraria pues debe respetar el marco normativo de los estados de excepción, conformado por la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

La jurisprudencia ha precisado que el análisis sobre la suficiencia de los poderes ordinarios es global y no implica un examen de cada una de las medidas que se anuncien en el decreto declaratorio; consiste en determinar seriamente si desde el ámbito de validez de ese decreto, es posible inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía.

*Se precisa señalar que para la realización de los anteriores juicios y evaluaciones por parte de la Corte Constitucional, es indispensable que el decreto que declara el estado de excepción contenga una **motivación** adecuada y suficiente sobre las circunstancias extraordinarias que originaron la declaración, así como de las razones que impelen al Gobierno Nacional a adoptar tal determinación. Así lo exige expresamente el artículo 215 superior, al preceptuar que la declaración del estado de emergencia “deberá ser motivada”.*

El texto constitucional distingue entre el decreto que declara el estado de emergencia y los decretos que se expiden con fundamento en el mismo, pues, aunque todos tienen la naturaleza de decretos legislativos, el primero, esto es, el decreto declarativo, solo tiene la finalidad de declarar la emergencia y facultar al Presidente para “*dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*”.

Según el artículo 215 de la Constitución, esos decretos legislativos que se expiden con fundamento el decreto declarativo, “*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”.

Una consecuencia fundamental es que el único facultado para desarrollar el decreto legislativo que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, es el Presidente de la República y no otras autoridades. La expresión contenida en el inciso 2° del artículo 215 de la Constitución, es clara en el sentido de que “*podrá el Presidente*”, de donde no puede afirmarse que cuando se expide un acto administrativo por una autoridad territorial está desarrollando el decreto declarativo del estado de emergencia. Se insiste, esa es una facultad que solo tiene el Presidente de la República.

En la parte final del inciso 2° y el inciso 3° de la norma constitucional, le indican al Presidente las características que deben reunir esos decretos legislativos, pues, por una parte, deben estar “*destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*” y, por otra, deben “*referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia*”.

Ahora, no se discute que el Presidente no pueda dictar normas sin rango de ley para atender los hechos que motivan la contingencia, solo que cuando ello ocurre está ejerciendo facultades ordinarias que son propias del cargo y que puede expedir en cualquier tiempo, es decir, sin la declaratoria del estado de excepción.

Establecido lo anterior, se tiene que con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, decreto que en la parte resolutive dispuso:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas acabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

De manera congruente con lo que se ha expuesto, en este decreto no se adopta ninguna medida para desarrollar el estado de emergencia económica, social y ecológica, pues

aunque en la parte considerativa se señalan algunas medidas que se van adoptar y en el artículo 3° se indica que se adoptarán “*las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto*”, se deja claro que esas medidas no se adoptan con el mismo decreto sino que se adoptarán “*mediante decretos legislativos*”.

Con esto se concluye que en el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, no se adoptó ninguna medida diferente a la declaratoria del estado de emergencia y a señalar el término de duración de la medida.

CONTROL AUTOMÁTICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DESARROLLAN DECRETOS LEGISLATIVOS

Los estados de excepción fueron objeto de reglamentación mediante la Ley 137 de 1994, ley de carácter estatutario y que, por esa naturaleza, ya fue objeto de estudio de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz

El artículo 20 de la citada Ley 137 de 1994, dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 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 enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

En el mismo sentido el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que:

“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”.

Sobre la naturaleza del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado en sentencia del 5 de marzo de 2012, Consejero Ponente Dr. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, radicado 11001031500020100036900, señaló:

“En oportunidades anteriores, la Sala¹ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) 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.*
- b) 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.*
- c) 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.*
- d) 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 la misma providencia la Corporación hizo la precisión sobre la característica de integral del control inmediato de legalidad, en tanto no supone un control completo y absoluto, pues el análisis que hace la jurisdicción solo queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la cual se culmina el procedimiento especial de control de legalidad, es decir, solo hace tránsito a cosa juzgada relativa.

¹ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

Debe quedar claro que el control inmediato de legalidad que realiza la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos administrativos proferidos por las entidades públicas en los estados de excepción, recae sobre *“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”*. Se conjugan, entonces, tres (3) características: **(i)** deben ser medidas de carácter general, lo que supone que si las medidas no gozan de esa generalidad, el acto administrativo no es objeto de control inmediato de legalidad; **(ii)** esas medidas deben proferirse en ejercicio de la función administrativa, lo que es relevante cuando quien profiere el acto es el Presidente de la República, porque puede ser que las medidas se adopten en ejercicio de la función legislativa, toda vez que en los estados de excepción adquiere temporalmente la facultad de dictar decretos con fuerza de ley; y, **(iii)** el acto debe ser dictado *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*, esto es, debe desarrollar al menos un decreto legislativo dictado en el estado de emergencia económica, social y ecológica.

En este punto es importante citar lo señalado por el Consejo de Estado, en providencia del 29 de abril de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-00995-00, Consejera Ponente, Dra. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, así:

“De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción.

Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, cuando ellas se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios. (lo resaltado no hace parte del texto original”.

Se reitera, entonces, solo los actos administrativos en los cuales confluyen esas tres condiciones, son objeto del control inmediato de legalidad, resaltándose la referida a que desarrollen decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

DEL CASO CONCRETO

Se remitió al Tribunal Administrativo de Antioquia para efectuar el control inmediato de legalidad, el Decreto No. 498 del 9 de abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS DISPOSICIONES DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO*

DEL ORDEN NACIONAL ESTABLECIDAS EN EL DECRETO 531 DEL 08 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” y el Decreto No. 504 del 15 de abril de 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO MUNICIPAL No 498 DEL 9 DE ABRIL DE 2020”, ambos proferidos por el alcalde municipal de Itagüí. En la parte resolutive del primero de los decretos citados, se dispuso:

“ARTÍCULO 1°. Adoptar de manera integral para la ciudad de Itagüí las medidas contenidas en el Decreto Nacional 531 de abril 08 de 2020 y como consecuencia de ello disponer el AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO de todas las personas habitantes de la ciudad de Itagüí, a partir de las 00:00 horas del día lunes 13 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas del día lunes 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO 2°. En razón de las facultades constitucionales y legales concedidas al alcalde municipal, y en especial a lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto Nacional 457 de 2020 y en el parágrafo del artículo 2 del Decreto Departamental 2020070001025 del 19 de marzo de 2020, excepcionar de la medida a las siguientes personas, vehículos y/o actividades:

- 1. Los empleados y vehículos de las empresas de aseo encargadas del proceso de limpieza, barrido, recolección y disposición final de residuos sólidos en la ciudad de Itagüí.*
- 2. El gabinete municipal en pleno el cual, de acuerdo a las instrucciones del señor Alcalde Municipal, deberá desplazarse y estar atento al desarrollo de la jornada y la atención del PMU municipal.*
- 3. La Central Mayorista de Antioquia y todos los establecimientos con asiento en la ciudad de Itagüí que tengan como actividad principal la venta, comercialización y distribución de elementos de primera necesidad como artículos de la canasta familiar, artículos de aseo e higiene personal, estando incluidos dentro de ellos los graneros, tiendas de barrio, supermercados, hipermercados, distribuidoras de frutas y verduras, carnicerías y demás, sitios a los cuales podrá asistir por familia un representante con el objetivo de adquirir las provisiones que sean necesarias.*
- 4. Dar alcance a la disposición contenida en el numeral 9° del artículo 2° del Decreto 2020070001025 del 19 de marzo de 2020 expedido por la administración departamental de Antioquia, en el sentido de autorizar el desplazamiento de vehículos de servicio público individual para los recorridos que tengan como origen o destino los centros hospitalarios del valle de aburra.*

ARTÍCULO 3°. Ordenar el cierre preventivo de los establecimientos públicos dedicados de manera exclusiva al expendio de bebidas embriagantes, específicamente licoreras, cantinas, bares y demás, entre las 19:00 horas del viernes 20 de marzo de 2020 y hasta las 00:00 horas del lunes 27 de abril de 2020, en concordancia con las disposiciones departamentales y el artículo 6° de los Decretos 457 de marzo 22 de 2020 y 531 de abril 08 de 2020.

Esta medida no aplica para los establecimientos que tengan como actividad principal la venta, comercialización y distribución de elementos de primera necesidad como artículos de la canasta familiar, artículos de aseo e higiene personal, estando incluidos dentro de ellos los graneros, tiendas de barrio, supermercados, hipermercados, distribuidoras de frutas y verduras, carnicerías, comercializadoras de pañales y elementos de aseo para bebés y adultos mayores, comercializadoras de alimentos para mascotas y demás, lugares en los cuales se permitirá el expendio mas no el consumo de las bebidas embriagantes en los términos del artículo 6° del Decreto Nacional 531 de abril 08 de 2020.

ARTÍCULO 4°. Modificar el artículo 4° del Decreto Municipal 422 de marzo 20 de 2020 y en cambio de él adoptar íntegramente las disposiciones del artículo 4° del Decreto Nacional 457 de 2020 y del artículo 4° de Decreto Nacional 531 de abril 08 de 2020, que preceptúan:

“Artículo 4. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional,

que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones”

ARTÍCULO 5°. *Prohibir las ventas ambulantes y estacionarias entre las 19:00 horas del viernes 20 de marzo de 2020 y las 00:00 horas del lunes 27 de abril de 2020, en toda la jurisdicción de la ciudad de Itagüí.*

ARTÍCULO 6°. *En virtud de lo establecido en el numeral 33 del artículo 3° del Decreto 531 de 2020, y en razón del tránsito y parqueo permanente de vehículos de carga en la jurisdicción de la ciudad de Itagüí, permitir la operación de talleres de mecánica de vehículos de carga así como la distribución de repuestos para los mismos.*

El alcance a la excepción del Decreto Nacional se hace exclusivamente para los sitios que se encuentren habilitados para tales fines en los mismos lugares de parqueo.

ARTÍCULO 7°. *En virtud de las estipulaciones del artículo 4° del Decreto Nacional 531 de 2020, y en aras a la adecuada prestación del servicio de transporte público de pasajeros en la ciudad de Itagüí, la Secretaria de Movilidad en conjunto con las empresas de transporte masivo que prestan el servicio en la ciudad, deberán establecer un programa operativo en los días que duren las medidas del **AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO NACIONAL** ordenado por el Gobierno Nacional, teniendo presente las necesidades reales de frecuencias y cantidad de pasajeros a atender y los límites y restricciones establecidos por el Ministerio de Transporte.*

PARÁGRAFO PRIMERO. *Delegar en la Secretaria de Movilidad la expedición de permisos especiales de desplazamiento de vehículos de toda naturaleza por la jurisdicción de la ciudad de Itagüí, siempre y cuando se encuentren en los presupuestos del Decreto Nacional 531 de 2020.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *Delegar en la Dirección de Desarrollo Económico la expedición de permisos temporales a las empresas con asiento en la ciudad de Itagüí para el desarrollo restringido de sus labores siempre y cuando extremen las condiciones de seguridad de sus colaboradores y la ciudadanía en general.*

PARÁGRAFO TERCERO. *Delegar en el Secretario Jurídico la expedición de permisos temporales y excepcionales a los servidores, contratistas de la administración municipal o personas naturales que residen en municipios distintos a la ciudad de Itagüí para desplazarse hacia las instalaciones de la administración municipal o a la jurisdicción municipal en razón de las disposiciones del Decreto Nacional 531 de 2020.*

ARTÍCULO 8°. *Disponer el cierre preventivo para disfrute de los copropietarios y visitantes de las zonas comunes de las unidades residenciales con asiento en la ciudad de Itagüí, entre el 20 de marzo de 2020 y hasta las 00:00 horas del lunes 27 de abril de 2020.*

ARTÍCULO 9°. *Disponer el cierre preventivo entre las 19:00 horas del 20 de marzo de 2020 y las 00:00 horas del 27 de abril de 2020 de los centros comerciales con asiento en la ciudad de Itagüí, exceptuándose de esa medida los establecimientos de comercio dedicados a la venta de alimentos a través de plataformas de domicilios y similares, a quienes se les podrá permitir el ingreso y funcionamiento a puerta cerrada para la atención de los requerimientos domiciliarios.*

ARTÍCULO 10°. *Disponer que los servidores públicos de la administración municipal de Itagüí y sus entidades descentralizadas, presten sus servicios en la modalidad de trabajo en casa bajo la supervisión y orientación de sus respectivos jefes inmediatos para lo cual podrán hacer uso de las herramientas tecnológicas con que habitualmente presta sus servicios en el desarrollo de sus funciones, previa autorización del jefe de la dependencia y bajo la coordinación de la Dirección de las TIC.*

En aras a garantizar la adecuada prestación de los servicios de la administración municipal, disponer que en cada una de las Secretarías, Direcciones, Departamentos

Administrativos, entidades descentralizadas del orden municipal y demás, se establezca un plan operativo de contingencia con el cual se busque atender a la ciudadanía en general a través del uso de los canales virtuales institucionales con el apoyo de la Dirección de las TIC.

Lo anterior, para complementar las disposiciones del Decreto Municipal 443 del 31 de marzo de 2020, que ordenó a todas las dependencias de la Administración municipal publicar en la página web del municipio, los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones. Y la creación del correo institucional: notificaciones@itagui.gov.co, en cumplimiento del artículo 4 del Decreto Nacional 491 de marzo 28 de 2020, como único buzón de correo electrónico, para efectuar las notificaciones o comunicaciones de los actos administrativos oficiales.

PARAGRAFO PRIMERO. *Conforme a la suspensión de términos ordenada en el artículo 1° del decreto municipal 414 del 16 de marzo de 2020, estos se inician nuevamente el día 14 de abril de 2020; por tanto todas las dependencias administrativas de la alcaldía de Itagüí, realizaran sus actividades conforme a la interconectividad y regulación precitada, y en especial a lo normado en el Decreto Nacional de carácter legislativo, 491 del 28 de marzo de 2020.*

PARAGRAFO SEGUNDO. *Hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social (mayo 30 de 2020), con el fin de evitar el contacto entre los funcionarios públicos y las personas que están inmersas en cualquier actuación administrativa, las diligencias oficiales que correspondan a determinada actuación legal, que INVOLUCRE AUDIENCIAS OFICIALES (CITACIONES A DECLARAR ENTRE OTROS), para proseguir con las actuaciones procesales, SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS; esto para propiciar el distanciamiento social. Para lo cual, cada secretario, subsecretario, director administrativo o quien tiene la dirección del proceso, dejara constancia en el respectivo expediente.*

ARTÍCULO 11°. *En virtud de las disposiciones contenidas en el Decreto Nacional 460 del 22 de marzo de 2020, a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica la Secretaría de Gobierno a través de sus canales institucionales deberá garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección de casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.*

ARTÍCULO 12°. *En aplicación del artículo 7° del Decreto Nacional 531 de 2020, que trata sobre las “Garantías para el personal médico y del sector salud” se ordena a las Secretarías de Salud, Seguridad, Gobierno y Comunicaciones, realizar campaña publicitaria, para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.*

ARTÍCULO 13°. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, complementa las disposiciones de igual naturaleza y origen y suspende temporalmente las que le sean contrarias.*

Dado en Itagüí el 09 de abril 2020”.

Por su parte, el Decreto No. 0504 del 15 de abril de 2020, modificó el anterior en el siguiente sentido:

“ARTÍCULO 1°. *Modifíquese el Parágrafo Primero del artículo 10 del Decreto No 498 del 9 de abril de 2020, el cual quedará así:*

PARÁGRAFO PRIMERO. *Conforme a la suspensión de términos ordenada en el artículo 1° del decreto municipal 414 del 16 de marzo de 2020, estos se inician nuevamente el día 14 de abril de 2020, por tanto las dependencias administrativas de la alcaldía de Itagüí, realizarán sus actividades conforme a la interconectividad y regulación precitada, y en especial a lo normado en el Decreto Nacional de carácter legislativo, 491 del 28 de marzo de 2020.*

Lo dispuesto en el inciso anterior no aplica para los procedimientos, trámites y actuaciones en curso adelantados por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Itagüí y sus dependencias, en relación con las obligaciones tributarias que administra, cuyos términos procesales continuarán suspendidos hasta la terminación del aislamiento obligatorio ordenado por el Decreto No. 531 de 2020. Esta suspensión de términos no opera frente a los plazos para la declaración, pago de tributos y demás asuntos que no correspondan a procedimientos regulados en la normativa tributaria.

ARTÍCULO 2. *Los demás apartes del Decreto No 498 del 9 de abril de 2020 continuarán vigentes.*

ARTÍCULO 3. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE”

En este proceso, la Procuradora 112 Judicial II Administrativa de Medellín, delegada ante el Despacho del Magistrado Ponente no presentó concepto.

Al examinar los decretos expedidos por el alcalde municipal de Itagüí, se advierte que el citado servidor público tuvo como fundamento para su expedición los artículos 2, 296 y 315 de la Constitución Política, las Leyes 9 de 1979, 136 de 1994, 1551 de 2012, 1751 de 2015, 1801 de 2016, los Decretos Nacionales 418, 420, 457 y 531 de 2020 y los Decretos Municipales 407 y 422 de 2020.

El Despacho considera que los decretos sometidos a estudio no desarrollan los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República proferidos en el estado de excepción y, por el contrario, se expidieron en uso de facultades ordinarias que por su cargo le fueron asignadas a los alcaldes municipales, según se pasa a explicar:

En primer lugar, es necesario indicar que, no es posible que una autoridad territorial pueda desarrollar el decreto que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en tanto el único autorizado para expedir normas con fundamento en dicho decreto, es el Presidente de la República; además, el Decreto 417 de 2020 no adoptó ninguna medida que desarrollara el estado de excepción, pues su artículo 3° dispuso que las medidas se adoptarían mediante decretos legislativos que se expedirían posteriormente.

Un segundo aspecto a tener en cuenta, tiene que ver con que los Decretos Nacionales 418, 420, 457 y 531 de 2020, no revisten el carácter de decretos legislativos, sino que hacen referencia a competencias ordinarias del presidente de la República, pues desarrollan facultades ordinarias otorgadas al Primer Mandatario en materia policiva, es decir, son decretos que fueron expedidos con el fin de conjurar la emergencia presentada, más no en uso de facultades extraordinarias.

En tercer lugar, debe precisarse que la invocación en los decretos expedidos por el alcalde de Itagüí del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, no comporta el desarrollo de facultades extraordinarias porque la creación de un correo institucional para efectuar las notificaciones o comunicaciones de los actos administrativos oficiales, no es una medida que se pueda entender como resultado del estado de excepción, ya que dicho correo se podía crear en cualquier tiempo. En el mismo sentido, tampoco se advierte que la suspensión de términos en los decretos municipales sea el resultado de la aplicación del citado Decreto 491 de 2020 porque, por una parte, de la lectura del párrafo primero del artículo 10° del Decreto 498, se encuentra que lo que se está haciendo es una prórroga de la suspensión de términos adoptada en el artículo 1° del Decreto municipal 414 del 16 de marzo de 2020, fecha para la cual ni siquiera se había decretado el estado de excepción.

De otra parte, la indicación de que *“todas las dependencias administrativas de la alcaldía de Itagüí, realizaran sus actividades conforme a la interconectividad y regulación precitada, y en especial a lo normado en el Decreto Nacional de carácter legislativo, 491 del 28 de marzo de 2020”*, no comporta el desarrollo de una medida en concreto del citado decreto legislativo (Decreto 491 de 2020), pues simplemente se limita a señalar que se seguirán prestando los servicios por medios virtuales, pero no especifica cuál medida en particular se adopta de las contenidas en el decreto nacional.

Finalmente, tampoco se observa que lo dispuesto en el artículo 11° del Decreto 498 del 9 de abril de 2020, sea desarrollo del Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, pues la indicación que las comisarías de familia deben *“garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales... frente a la protección de casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19”*, es un enunciado abstracto que no concreta alguna medida que se pueda entender como desarrollo del señalado decreto legislativo.

En estos términos, se considera que los decretos sometidos a estudio, se fundamentan en normas que contienen competencias de carácter ordinario, mas no de carácter excepcional y que, por tanto, no se trata del desarrollo de decretos legislativos, tal como lo exige la norma que regula el medio de control inmediato de legalidad.

Por las razones anotadas y, a juicio de este Despacho, la mejor manera de subsanar esta situación, es aplicar el artículo 207 del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que permite al Juez, una vez agotada cada etapa del proceso, adoptar las medidas de saneamiento que considere pertinentes, siendo para este caso, dejar sin efectos todo lo actuado a partir del auto admisorio y, en su lugar, por no ser el acto administrativo susceptible de control por este medio, **ABSTENERSE** de conocer del mismo.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

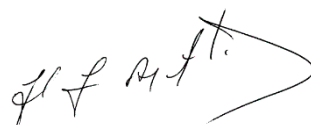
PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS toda la actuación adelantada desde el auto que avocó conocimiento en el presente trámite.

SEGUNDO: ABSTENERSE de asumir el control de legalidad del **DECRETO No. 498 DEL 9 DE ABRIL DE 2020** *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS DISPOSICIONES DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DEL ORDEN NACIONAL ESTABLECIDAS EN EL DECRETO 531 DEL 08 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”* y del **DECRETO No. 504 DEL 15 DE ABRIL DE 2020** *“POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO MUNICIPAL No 498 DEL 9 DE ABRIL DE 2020”*, ambos proferidos por el Alcalde Municipal de Itagüí.

TERCERO: SE DISPONE el archivo de las diligencias.

CUARTO: Comuníquese y cúmplase.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ
Magistrado

Radicado No: 05001-23-33-000-2020-01427-00

15

Acumulado: 05001-23-33-000-2020-01693-00

Demandados: DECRETO No. 498 DEL 9 DE ABRIL DE 2020 y DECRETO No. 504 DEL 15 DE ABRIL DE 2020 ambos proferidos por el alcalde municipal de Itagií

Sentencia de SALA PLENA

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

15 DE JULIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL