



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

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

<b>Referencia</b>	Recurso de Reposición
<b>Medio de Control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Autoridad que expide el acto</b>	Alcalde Municipal -Municipio de Entrerriós – Antioquía
<b>Acto a controlar</b>	Decreto 33 del 24 de marzo de 2020
<b>Radicado</b>	05001 23 33 000 2020 00996 00

Respetada Señora Magistrada:

En mi condición de Agente del Ministerio Público en el presente proceso, procedo a interponer recurso de reposición en los términos del artículo 242 del CPACA, en concordancia con el artículo 318 del CGP, contra el auto del 13 de abril de 2020, notificado por correo electrónico al Ministerio Público el martes 14 de abril del año en curso, por medio del cual, se decidió AVOCAR conocimiento en ejercicio del control inmediato de legalidad del Decreto No 033 del 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Entrerriós – Antioquia-, por parte del Despacho a su digno cargo.

### 1. OPORTUNIDAD:

La providencia impugnada fue notificada al ministerio público, el día martes 14 de abril de 2020, razón por la cual, se interpone dentro del término legalmente previsto para el efecto.

### 2. SUSTENTACIÓN:

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



**"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

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

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

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

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

En efecto, obsérvese que **la ley no establece en ningún momento que los actos administrativos generales a revisar sean los que hayan sido expedido con posterioridad a la declaratoria de los estados de excepción o durante éstos, si no los que desarrollen los decretos legislativos correspondientes.**

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

*"El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter*



general que se expiden al amparo de los estados de excepción, **esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.**

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

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

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

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

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

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

*Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.<sup>1</sup>(Resaltado fuera de texto)*

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

---

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



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

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

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

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

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

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

### **3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO:**

Ahora bien analizando el caso concreto, el Decreto 33 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Entreríos - Antioquía, respecto del cual el Despacho avocó conocimiento, mediante la providencia recurrida, para impartirle el trámite de control de legalidad inmediato, se fundamenta en **competencias de carácter ordinario** radicadas en cabeza de la Administración Municipal, y en modo alguno, hace relación o referencia al desarrollo de los Decretos Legislativos,

---

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

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



expedidos al amparo del estado de excepción vigente en el país, a raíz de la declaratoria efectuada por el Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 de 2020.

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

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE ENTRERRÍOS, ANTIOQUIA** en uso de las facultades legales y constitucionales, en especial las otorgadas por la Constitución Política de Colombia, las Leyes 9 de 1979, 4 de 1991, 715 de 2001, 1523 de 2012, 1801 de 2016, el Decreto 780 de 2016 y las demás normas concordantes, y teniendo en cuenta las siguientes:

Como se aprecia con claridad, los fundamentos de derecho que se invocan como justificación del decreto objeto de estudio, contienen competencias de carácter ordinario de la administración y no de carácter excepcional, ni menso menciona algún decreto Legislativo que sea objeto de desarrollo por ese acto.

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

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

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

Mención aparte ameritan los considerandos 23, 24 y 25 del acto objeto de análisis, los cuales hacen referencia a los siguientes aspectos:

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

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

Que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, derogó el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020, e impartió instrucciones a los gobernadores y alcaldes, para la expedición de normas en materia de orden público en virtud de la pandemia generada por el COVID 19.



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

Igualmente, dicho Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica en virtud de la pandemia del virus Covid-2019, no establece medida alguna que los alcaldes pudieran desarrollar. Por el contrario, en su artículo 3 dispone que será el Gobierno Nacional el que adopte, mediante decretos legislativos (que no decretos reglamentarios), las medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis.

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

Lo propio es predicable del Decreto 457 de 2020, el cual no ostenta el carácter de Decreto Legislativo expedido al amparo de las facultades propias de los estados de excepción, sino que por el contrario se expidió sobre la base de competencias ordinarias radicadas en cabeza del Gobierno Nacional en materias del mantenimiento y preservación del orden público en el país.

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

En efecto, los Decretos 418, 420 y 457 de 2020, se observa que estos no tienen un contenido legislativo, puesto que no crean, modifican ni derogan normas de rango legal, sino que desarrollan facultades otorgadas al Presidente de la República en materia policiva, por el legislador ordinario o por el mismo constituyente.

Cabe agregar que la Corte Constitucional<sup>4</sup>, no adelanta actualmente ningún proceso de control inmediato de constitucionalidad<sup>5</sup> frente a los

---

<sup>4</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL.** Boletín No. 42. Corte Constitucional asigna ponentes a 14 Decretos en el marco de la emergencia por el COVID-19. 25 de marzo de 2020.

<sup>5</sup> Ver la relación de procesos de control constitucional de los decretos legislativos expedidos en la actual emergencia económica, social y ambiental en la página web <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>



Decretos 418, 420 y 457 de 2020, como tampoco el Consejo de Estado<sup>6</sup> adelanta procesos de control inmediato de legalidad frente a ellos, precisamente porque no son decretos legislativos, ni actos que los desarrollen y en esa medida, no están sometidos a ese control automático de constitucionalidad ni de legalidad.

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

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

Por lo anterior, de forma comedida y respetuosa, el Ministerio Público le solicita: reponer la providencia recurrida y en su lugar disponer abstenerse de avocar conocimiento del Decreto 33 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Entrerrios – Antioquía a través del medio de control inmediato de legalidad, por las razones expuestas *ut supra*.

Cordialmente,

**OMAR ALFONSO OCHOA MALDONADO**  
Procurador 116 Judicial II Administrativo

---

<sup>6</sup>Ver la relación de procesos de control inmediato de legalidad de los actos expedidos por autoridades nacionales con base en los decretos legislativos del estado de excepción en la página web <http://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado-2-2-3-2-4/transparencia/controllegalidad/>