



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA UNITARIA
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:	<i>Revisión de legalidad del Decreto No. 039 del 17 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Liborina –Antioquia-, "Por medio del cual se establecen algunas medidas relacionadas con la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental y se dictan otras disposiciones".</i>
Radicado:	05001 23 33 000 2020 00762 00
Instancia:	Única instancia
Auto interlocutorio	Nro. 64
Tema:	Declaratoria de Estado de Excepción. Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por los entes territoriales.
Decisión:	<i>Declara improcedente el control inmediato de legalidad</i>

Al realizar un análisis de fondo del Decreto No. 039 del 17 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa del Municipio de Liborina Antioquia *"Por medio del cual se establecen algunas medidas relacionadas con la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental y se dictan otras disposiciones"*, considera el despacho que frente al mismo se torna improcedente el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 del CPACA, y así lo declarará, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

La Organización Mundial de la Salud – OMS- catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19) como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**¹. Informa así mismo, que los *"coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas."*²

¹ Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.

² Ibídem.

El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución 385** *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"*. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó también como soporte que conforme al artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

"Artículo 1º. *Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

Artículo 2º. *Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*

(...)

2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

(...)".

El 12 de marzo de 2020, el **Presidente de la República**, invocando la Resolución precitada 385 de la misma fecha, impartió la **Directiva Presidencial N° 02**, dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del asunto que nominó: *"Medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones –TIC–"*.

Posteriormente, y ante la contingencia producto del Coronavirus, el **Presidente de la República**, mediante **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación: **"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 y* **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 a cabo...”

El Congreso de la República en ejercicio de su poder legislativo, expidió la Ley 137 de 1994, a través de la cual se reglamentaron los estados de excepción en Colombia, **previando el control de legalidad de los actos administrativos que fueren expedidos en virtud de dicha declaratoria** en su artículo 20, veamos:

"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...” (Resaltos del Despacho)

Bajo ese contexto, fueron desarrollados los artículos 136³ y 185⁴ de la Ley 1437 de 2011, a fin de regular lo pertinente frente al Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos de carácter general, que sean expedidos por las autoridades territoriales, en el ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, medio de control que según el numeral 14° del artículo 151 ibídem, recae en los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan.

Sobre el particular y como bien lo ha recalcado el Alto Tribunal Contencioso Administrativo⁵, la Ley 137 de 1994 pretendió *“instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto*

³ **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.

⁴ **Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.”

⁵ 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.

de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél 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)".

En este contexto, es dable concluir que se trata nada más y menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos. En orden a ello, se debe analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta. Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la *"competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción"*⁶.

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

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

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 137.⁷(Negrilla de la Sala)

En otra oportunidad, la Alta Corporación expresó lo siguiente:

"De la normativa transcrita [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*⁸. (Resaltado fuera de texto original).

DEL CASO CONCRETO

Con fundamento en la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y las medidas se adoptadas para hacerle frente al virus y la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecología en todo el territorio nacional por el Presidente de la República, las entidades territoriales

⁷ 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).

⁸ 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).

vienen expidiendo actos administrativos mediante los cuales se adoptan medidas y acciones a fin de garantizar la debida protección de salud de la población y mitigar su impacto, los cuales han sido remitidos a esta Corporación para el control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Correspondió por reparto al despacho, en esta ocasión, el conocimiento del Decreto Nro. 039 del 17 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Liborina, Antioquía, *"Por medio del cual se establecen algunas medidas relacionadas con la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental y se dictan otras disposiciones"*, el cual es del siguiente tenor literal:

**"DECRETO N° 039
(MARZO 17 DE 2020)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ALGUNAS MEDIDAS RELACIONADAS CON LA EMERGENCIA SANITARIA DECRETADA POR EL GOBIERNO NACIONAL EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE LIBORINA ANTIOQUIA, en uso de sus facultades constitucionales y legales establecidas en la ley 1801 de 2016, ley 1523 de 2012, ley 1751 de 2015 y,

CONSIDERANDO

- A. *De conformidad con el artículo segundo de la Constitución Política de Colombia, las Autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra bienes, creencias y demás derechos y libertades.*
- B. *Que el artículo 49 constitucional establece la atención de la salud como un servicio público a cargo del Estado e insta a las autoridades a garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*
- C. *Corresponde a los alcaldes como primera autoridad de Policía del ente Municipal de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política, conservar el orden público en el Municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y el respectivo Gobernador. Así mismo en el numeral segundo establece "Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante."*
- D. *Que el Artículo 93 de la Constitución Política señala que las personas deben obrar de conformidad con el "Principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o salud."*
- E. *Que el artículo 4 de la ley 1523 de 2012, define el "Análisis y evaluación del riesgo" como la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos, ambientales y sus probabilidades. Se estima e: valor de {os daños y {as pérdidas potenciales y se compara con criterios de seguridad establecidos, con el propósito de definir tipos de*

intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación.

- F. Que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud, establece que es deber del Estado proteger y garantizar el goce efectivo de este. Además, es deber de las personas en relación con este derecho procurar su autocuidado, el de su familia y comunidad, cumplir las normas del sistema de salud y actuar solidariamente en situaciones que pongan en peligro la salud o la vida de las personas.*
- G. Que el artículo 14 de la ley 1801 de 2016, establece el PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD, consistente en la atribución que poseen los Alcaldes para disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de epidemias; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.*
- H. En este Sentido, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, establece que ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de epidemias, y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, los Alcaldes podrán ordenar medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.*
- I. Que a nivel mundial se han reportado diversos casos de Coronavirus COVID-19, tratándose de un virus que causa infección respiratoria Aguda-IRA, que puede llegar a ser leve, moderada o grave; por tales razones la Organización Mundial de la Salud categorizó el (COVID-19) como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, correspondiendo a las autoridades el deber de evitar su propagación.*
- J. El Ministerio de Salud y Protección Social, y el Instituto Nacional de Salud, mediante circular 005 del 11 de febrero de 2020, estableció que los Alcaldes municipales desarrollen conforme con sus competencias acciones de vigilancia en salud pública, de laboratorio para la confirmación de casos, de prevención y control, de atención y prevención del servicio de salud, de exposición por el riesgo laboral, de entrada y paso fronterizo y de articulación intersectorial y gestión del riesgo.*
- K. Que el 06 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud Y Protección Social confirmó el primer caso de Coronavirus COVID-19 en territorio Nacional y a partir de la citada fecha se han detectado cerca de un centenar de casos en diversas ciudades.*
- L. Que la Gobernación de Antioquia a través de la Secretaria Seccional de Salud de Antioquia, mediante circular con radicado 2020090000135 del 9/3/2020 informó sobre la declaratoria de alerta amarilla, a raíz de la introducción al país de SARS-COV-2, dando algunas instrucciones a las entidades territoriales y la red de prestadores de servicios de salud a desarrollar acciones allí descritas.*
- M. A raíz de estas disposiciones se emitieron circulares 0017 del 24 de febrero de 2020 del Ministerio de Trabajo y 0018 de 10 de marzo de 2020 del ministerio de salud, estableciendo acciones ante el COVID-19 para su contención y prevención de enfermedades asociadas al primer foco epidemiológico de enfermedades respiratorias.*
- N. Así mismo, se emitió Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, donde se establecieron medidas preventivas sanitarias por causa del CORONAVIRUS (COVID-19).*
- O. Que el Gobierno Nacional mediante Resolución 385 del 12 de Marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del CORONAVIRUS (COVID-19) y adoptó medidas para hacer frente al virus.*
- P. Que mediante Decreto D 2020070000967 de Marzo 12 de 2020 el Gobernador de Antioquia decretó la emergencia sanitaria en salud en el departamento de Antioquia, declaratoria que implica que las instituciones del país del departamento activen sus protocolos de atención y se preparen con los elementos humanos, técnicos y tecnológicos para atender la emergencia.*

- Q. Que en circular N ° 003 del 16 de Marzo de 2020 del Ministerio de Cultura se imparten recomendaciones para los espacios culturales en el territorio a cargo de los municipios, departamentos, resguardos indígenas y comunidades afro.
- R. Que se hace necesario adoptar una serie de acciones a fin de garantizar la debida protección de la salud de los Liborinos.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: DECRETAR LA EMERGENCIA SANITARIA EN SALUD en toda la jurisdicción del Municipio de Liborina, con el objeto de adoptar medidas sanitarias para contener la propagación del virus SARS-COV2, generador del COVID-19 y poder atender adecuadamente a la población afectada en nuestro municipio.

ARTÍCULO SEGUNDO: ACTIVAR LOS PROTOCOLOS establecidos por el Comité de Gestión de riesgo del Municipio de Liborina, y convocar a sus integrantes a fin de sesionar permanentemente en cuanto al desarrollo de la emergencia sanitaria causada por el virus SARS COV 2 generador del (COVID-19), hasta el día 30 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO: Esta fecha será prorrogada, en caso de que el Gobierno Nacional extienda la declaratoria de emergencia sanitaria.

ARTÍCULO TERCERO: PROHIBIR Y SUSPENDER toda clase de eventos de alta afluencia de personas ya sea de carácter público o religioso o privado, concentraciones, manifestaciones, actividades religiosas y/o de carácter deportivas en el Municipio, las cuales excedan el número de diez (10) personas a partir del día 18 de Marzo de 2020, hasta el día Lunes 30 de Marzo de 2020.

ARTÍCULO CUARTO: PROHIBIR La libre circulación de menores de 15 años de edad, sin un adulto responsable y de los adultos mayores de 60 años, a partir del día Miércoles 18 de Marzo de 2020.

PARAGRAFO: Se exceptúa de la medida dispuesta en el presente artículo aquellos que requieran atención de urgencias en materia de salud, situación que deberá acreditarse con la respectiva constancia de la atención médica.

ARTÍCULO QUINTO: ADOPTAR LAS SIGUIENTES MEDIDAS SANITARIAS con el fin de prevenir y controlar la propagación del CORONAVIRUS (COVID-19) y mitigar sus efectos:

- Evaluar a través de la secretaria de Salud y la E.S.E HOSPITAL SAN LORENZO los riesgos para la transmisibilidad CORONAVIRUS (COVID-19) en eventos reuniones y todo acto de concentración de personas.
- Ordenar a todos los establecimientos de comercio, sector transportador, hoteleros, Instituciones Públicas de Educación, entidades públicas, organizaciones religiosas, administraciones de las copropiedades, parques recreativos, y todas aquellas que presten un servicio público, implementar las medidas de higiene, prevención, control sanitario, e informe oportuno a las autoridades de casos de posibles contagios, que eviten la propagación o transmisibilidad CORONAVIRUS (COVID-19).
- Informar a través de medio de radiodifusión sonora existentes en el Municipio las medidas que eviten la propagación o transmisibilidad del CORONAVIRUS (COVID-19). La Secretaría de Protección Social recopilará e informará a la comunidad a través de estos medios.
- Disponer y apropiar los recursos económicos, físicos y de personal a fin de informar y evitar la transmisibilidad del CORONAVIRUS (COVID-19).

- *Garantizar la asegurabilidad al sistema de seguridad social de las personas residentes en el territorio municipal.*
- *Adoptar a través de la Secretaria Salud, Bienestar Social, Educación, Cultura, Recreación y Deporte los planes de contingencia establecidos por el Gobierno Nacional y Departamental.*
- *Adoptar medidas de prevención consistentes en realizar constantes lavados de manos, limpieza de superficie, y uso de tapabocas convencional solo en personas con síntomas de gripe o tos.*
- *Ordenar a todas las personas que tenga síntomas respiratorios y que hayan viajado a un país con circulación local del virus o que haya tenido contacto con un paciente sospechoso o confirmado de Coronavirus (COVID.19), que haga su reporte comunicándose a través de las líneas departamental: celular #774 y al wpp 3003050295 y municipal: a la línea: 3122596926. Allí un profesional en atención prehospitalaria ingresa toda la información del usuario a la plataforma diseñada para hacer monitoreo en atención y asigna una cita por tele consulta.*
- *Instar a las personas que tengan síntomas de afección respiratoria a permanecer en sus casas, como una medida de autocuidado y responsabilidad social. En el evento de no poder hacer aislamiento voluntario, se exhorta a usar tapabocas y hacer lavado de manos frecuente, especialmente antes de abordar vehículos de transporte público o ingresar a un espacio donde pueda tener contacto con otra persona.*
- *Se solicita a todo el personal de salud, el sentido de colaboración y responsabilidad y responsabilidad profesional, residente en el municipio de Liborina evitando ausentarse del territorio y aportar su conocimiento y experiencia cuando sea requerido.*
- *Ordenar a las autoridades de policía y de tránsito puestos de control periódicos en las entradas y salidas del municipio con el fin de realizar controles y educación frente a las medidas tomadas en el presente decreto.*
- *Hacer uso razonable del servicio de urgencias.*

PARAGRAFO PRIMERO: *Deléguese en la Secretaria de Gobierno para la autorización de todo tipo de eventos para la concentración de personas.*

PARAGRAFO SEGUNDO: *Deléguese a la secretaria de Salud, Bienestar Social, Educación, Cultura, Recreación y Deporte la articulación interinstitucional, para que esta sirva de enlace permanente con la Gerencia Integral para la contingencia y equipo de apoyo creado por la Gobernación de Antioquia.*

ARTÍCULO SEXTO: *Adoptar las medidas preventivas sanitarias establecidas en la resolución 380, consistentes en:*

- *Monitorear las personas extranjeras provenientes de países como Francia, Italia, España, China y en general aquellos donde se confirmen casos de CORONAVIRUS (COVID-19). Este monitoreo es de carácter preventivo, obligatorio y transitorio, sin perjuicio de las sanciones a que hubiera lugar.*
- *Adoptar a través de la Secretaria de Salud, Bienestar Social, Educación, Cultura, Recreación y Deporte y la E.S.E HOSPITAL SAN LORENZO medidas de protección de la población residente en Liborina Antioquia, especialmente niños y adultos mayores.*
- *Realizar el debido seguimiento epidemiológico a las personas provenientes de países donde hayan confirmado casos de CORONAVIRUS (COVID - 19) con anterioridad a 14 días.*
- *Así mismo, adóptese las acciones ante COVID — 19 para su contención y prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias, establecidas en las circulares 0017 y 0018 del Ministerios de Trabajo.*

ARTÍCULO SEPTIMO: ADÓPTESE LAS ORDENES GERENCIALES *de protección establecidas en el Decreto 2020070000967 del 12/3/2020 emitido por la Gobernación*

de Antioquia relacionadas con: Autocuidado y protección de la comunidad; acciones de información, medidas de reducción de riesgo de contagio, aplicación de medidas para evaluar, mejorar, o expandir la capacidad de respuesta y los procedimientos de atención a la población por parte de los prestadores de salud.

Exhórtese y líbrese a través de la Secretaria de Salud, Bienestar Social, Educación Cultura, Recreación y Deporte, las comunicaciones correspondientes a las entidades, instituciones, organizaciones, y comunidad en general a que se refiere el citado decreto; ordenando, informando, recomendando y atacando las ordenes allí impartidas.

ARTICULO OCTAVO: EXHORTAR Y REQUERIR al sector hotelero, inmuebles con Registro Nacional de Turismo, y todo aquel establecimiento que albergue personas en Liborina Antioquia, para que adopten las presentes medidas de prevención, y especialmente:

- Abstenerse de recibir ciudadanos provenientes de Francia, Italia, España, China y en general aquellos donde se confirme casos de CORONAVIRUS (COVID-19), con anterioridad a 14 días.
- En caso de recibirlos, deberán informar inmediatamente sobre su estadía a las autoridades Municipales. Así mismo, deberán contar con un espacio adecuado para realizar el aislamiento preventivo de estos, por el tiempo que sea ordenado por las autoridades de salud o policivas, en caso de presentarse confirmaciones de CORONAVIRUS (COVID-19).

PARÁGRAFO: En caso de incumplimiento por parte de ciudadanos extranjeros frente a estas medidas, se informará inmediatamente a las autoridades de policía.

ARTÍCULO NOVENO: SUSPENDER la expedición de permisos para ocupación y/o utilización temporal del espacio público y la expedición de permisos para la extensión de horarios de los establecimientos abiertos al público con venta de bebidas embriagantes en todo el Municipio de Liborina, desde el día 18 de Marzo y hasta el día 30 de Marzo de 2020.

PARÁGRAFO: Esta fecha será prorrogada, en caso de que el Gobierno Nacional extienda la declaratoria de emergencia sanitaria.

ARTICULO DÉCIMO: EXHORTAR a las entidades públicas Y privadas a promover el Teletrabajo como modalidad laboral a distancia.

PARAGRAFO: La Secretaria de Gobierno establecerá cuáles cargos de la alcaldía podrían desarrollarse bajo esta modalidad; y se proyectará un cronograma con estos cargos a fin de autorizarse progresivamente el acceso a esta modalidad laboral.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Establézcase como canal oficial de comunicación el correo electrónico vigilanciacovid@gmail.com la línea de atención departamental #774, 3003050295, y la aplicación móvil coronAPP-colombia y la línea municipal: 3122596926.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO El incumplimiento de las medidas y órdenes impartidas, dará lugar a las debidas sanciones policivas y penales, establecidas en la ley 1801 de 2016, artículo 368 del Código Penal y artículo 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, La inspección y vigilancia del cumplimiento de las medidas adoptadas en el presente decreto, será ejercida por la Secretaria de Gobierno, la Secretaria de Salud, Bienestar Social, Educación, Cultura, Recreación y Deporte, Inspección de Policía y Tránsito del Municipio, E.S.E HOSPITAL SAN LORENZO y en general por las autoridades de Policía.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: Publíquese el presente acto administrativo en las carteleras de la Alcaldía Municipal de Liborina Antioquia, E.S.E SAN LORENZO, sitios públicos, y pagina web de la entidad.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: Remítase el presente decreto al Gobernador de Antioquia para su revisión de legalidad y constitucionalidad, de conformidad con el

artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, y el artículo 91 de la ley 136 de 1994.

ARTÍCULO DECIMO SEXTO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Liborina Antioquia a los diecisiete (17) días del Mes de Marzo de dos mil veinte (2020).


ADRIANA MARÍA MAYA GALLEGO
Alcaldesa Municipal

(...)”

Con la finalidad de garantizar la tutela judicial efectiva ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia del COVID-19, que llevó entre otras cosas a la cuarentena nacional obligada desde el 24 de marzo de 2020, con la restricción de libertad, de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificultaba en muchos casos a la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades, de acuerdo con las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA2011521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA2011529 de marzo de 2020, prorrogadas por el Acuerdo PCSJA2011532 del 11 de abril del mismo año, que indicaban que la mayoría de despachos judiciales del país no prestarían el servicio al público de manera presencial y se suspendieron los términos en casi todos los procesos, salvo algunas excepciones, y teniendo en cuenta la postura asumida por el Consejo de Estado en la providencia del 15 de abril 2020⁹, en la que concluyó que ante la situación presentada y con la finalidad de garantizar la tutela judicial efectiva, se autoriza al juez del control inmediato de legalidad para que revisar **los actos generales expedidos** por las autoridades administrativas territoriales, en auto del 27 de marzo hogaño, se avocó conocimiento del asunto en cuestión, y en consecuencia, darle el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

Luego de surtidos los trámites de rigor y vencidos los términos de intervención de la comunidad y las entidades requeridas, el Delegado del Ministerio Público designado para este caso, de acuerdo con la agencia especial del 17 de abril de 2020, proferida por el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, rindió concepto en el que solicita a esta Corporación **INHIBIRSE** para emitir

⁹ Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Auto del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-0002020-01006-00

sentencia de fondo, como quiere que, según su criterio el acto administrativo respecto de cual se avocó conocimiento, 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.

Posteriormente, y ante la ampliación progresiva de las excepciones a la suspensión de términos, atendiendo a la capacidad institucional en las circunstancias actuales y teniendo en cuenta que la legislación vigente, incluidos los diferentes códigos procesales, el Consejo Superior de la Judicatura decidió darle validez a los actos y actuaciones realizadas a través de los medios tecnológicos o electrónicos, en orden lo cual emitió el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, cuyo artículo 1º prorrogó la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020 y en el artículo 5º dispuso excepciones adicionales a las que regían en ese momento en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

"ARTÍCULO 5. Excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo.

Se exceptúan de la suspensión de términos prevista en el artículo 1 del presente Acuerdo las siguientes actuaciones en materia de lo contencioso administrativo:

5.1 Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5.2. El medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos expedidos desde la declaratoria de la emergencia sanitaria.

5.3. El medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria".

Teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo de Estado en providencia del 30 de abril de 2020¹⁰, rechazó una demandada de control inmediato de legalidad, al considerar que en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, se habilitó la posibilidad de que las personas puedan acceder a la administración de justicia, a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de

¹⁰ Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-0002020-01497-00

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo.

En conclusión, el Consejo de Estado advirtió:

*"Que a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA2011546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, **el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas**".*

Considerando el cambio de postura del Alto Tribunal y ante la posibilidad de que los ciudadanos puedan acudir a los medios ordinarios previstos para el control de los actos administrativos proferidos por las entidades territoriales, los diferentes órganos que conforman la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ha decidido declarar improcedente el medio de control de legalidad frente a los actos administrativos expedidos con anterioridad a la declaratoria de estado de excepción -Decreto 417 del 17 de marzo de 2020-, y de aquellos que no fueron expedidos con fundamento en los demás decretos legislativos expedidos con base en ésta, dejando sin efecto las providencias mediante las cuales se admitió la demanda de control de legalidad en relación a estos en procura de la tutela judicial efectiva, y en consecuencia no avocar su conocimiento¹¹.

Así las cosas, teniendo en consideración el precedente vertical y lineal arriba reseñado, es que en este caso se procederá a declarar improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto del Decreto Nro. 039 del 17 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Liborina, Antioquia-, pues de la lectura de su contenido infiere el Despacho que no es proferido en desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual, el Presidente de la República, declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID -19, ni con fundamento en los demás Decretos Legislativos expedidos con base en la mencionada declaratoria.

¹¹ Tribunal Administrativo de Antioquia -Sala Segunda de Oralidad Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz, Medellín, doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020), Radicado: 05001 33 33 000 2020-00780-00. Demandante: Municipio de Copacabana Antioquia, Demandado: Decreto 080 del 23 de marzo de 2020 de Copacabana -Antioquia-.

Tribunal Administrativo de Santander, Magistrado Ponente: Alcides Rodríguez Quintero, Radicado: 68001 23 33 000 2020 00206 00.

Consejo de Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo, Consejera ponente: María Adriana Marín, Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00960-00(CA)B, Actor: Fiscalía General De La Nación, Demandado: RESOLUCIÓN 0000608 DEL 17 DE MARZO DE 2020, Referencia: Control Inmediato De Legalidad.

Y es que si bien, el referido Decreto Municipal Nro. 039, fue proferido en la misma fecha -17 de marzo de 2020-, se expide en (i) en desarrollo de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, contenida en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, y (ii) en apoyo en el Decreto D202007000967 del 12 de marzo de la Gobernación de Antioquia, que declara la emergencia sanitaria en el Departamento de Antioquia, entre otras disposiciones constitucionales y legales todas de carácter ordinario.

Es claro, entonces, que el decreto bajo estudio, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Liborina -Antioquia-, no fue proferido con sujeción y en desarrollo de la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, lo cual es un presupuesto sustancial y *sine qua non* del medio de control de legalidad.

Así lo ha señalado el Consejo de Estado, recientemente respecto a la declaratoria de emergencia en comento, en los siguientes términos:

"El Despacho llama la atención de que entre líneas, la Resolución 423, no invoca, como soporte fundamento el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, en el que el Primer Mandatario declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación.

Así las cosas y corolario, es que solo se reúnen algunos de los factores competenciales, a saber: el factor del subjetivo de autoría: autoridad nacional DANE, a través de sus Director y el factor del objeto: acto general contenido en la resolución 423 de 17 de marzo de 2020. Pero se echa de menos el factor motivación o causa, porque si bien, tanto el acto que ocupa la atención del Despacho (Resolución 423) como el Decreto Presidencial declaratorio del Estado de Emergencia (Decreto 417), datan de la misma fecha 17 de marzo de 2020, el primero, conforme lo menciona en su motivación, se expide, (i) en desarrollo de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, contenida en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 y, (ii) en apoyo en la Directiva Presidencial 02 de la misma fecha, que incluso antecedieron y fueron adiadas el 12 de marzo de 2020, mientras que la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República y que se contiene en el Decreto 417, cuya fecha de expedición fue el 17 de marzo de 2020.

Es claro, entonces, que el Consejo de Estado no es competente para avocar de oficio, el conocimiento del asunto por vía del control inmediato de legalidad de la RESOLUCIÓN 423 DE 2020, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción. Sin perjuicio de lo anterior, y en caso, de que se considere necesario, nada obsta para que la legalidad sea discutible, mediante los medios de control, normales y

*propios, que se emplean para controvertir los actos administrativos generales.*¹²
(Negrilla fuera del texto genuino).

En otro reciente pronunciamiento, el mismo Consejo de Estado, sobre la materia sub examine, también señaló:

"En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos" y que se deben referir "a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia". Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa.

*Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República"*¹³.

Por consiguiente, en razón a las anteriores consideraciones, esta Corporación encuentra que se torna improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto Nro. 039 del 17 de marzo de 2020.

Finalmente, resulta pertinente recordar que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada en relación con la legalidad de la decisión, por lo tanto, contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 o demás normas concordantes.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del Decreto nro. 039 del 17 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Liborina –Antioquia- *"Por medio del cual se establecen algunas medidas relacionadas con la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental y se dictan otras disposiciones"*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

¹² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No 4 Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ, Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020). Radicación: 1100103-15-000-2020-00950-00.

¹³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020) Radicación:

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada en relación con la legalidad de la decisión, por lo tanto, contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 o demás normas concordantes.

TERCERO: Notifíquesele lo aquí dispuesto a la Alcaldesa del Municipio de Liborina –Antioquia-, al Ministerio Público y a los demás intervinientes.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JORGE LEÓN ARANGO FRANCO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY Medellín, 19 DE MAYO DE 2020. Fijado a las 8.00 a.m. FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR  _____ SECRETARIA GENERAL
--