

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE DABEIBA-ANTIOQUIA
DEMANDADO	DECRETO No. 210.21.227 DEL 26 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE DABEIBA-ANTIOQUIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01649 00
ASUNTO	NO SE AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ARTÍCULO 136 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El día 18 de mayo de 2020, la Secretaria de la Corporación envió por correo electrónico del Despacho, el reparto del control inmediato de legalidad del Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, *“por el cual se fija el horario de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas”*, previo a avocar conocimiento es preciso hacer las siguientes,

ANTECEDENTES

Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en el país por la pandemia del COVID-19.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020.

A través del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se ordenó el aislamiento

preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del día 27 de abril de 2020 hasta el día 11 de mayo de 2020.

En virtud de lo anterior el Alcalde del Municipio de Dabeiba-Antioquia, expidió el Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, *“por el cual se fija el horario de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas”*.

CONSIDERACIONES

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagra el artículo 20 de la Ley 137 de 1994. El control inmediato de legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, medio de control que recae sobre las decisiones administrativas de carácter general, proferidas por el Presidente de la República o las entidades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos, que se expidan en un Estado de Excepción.

El capítulo 6 de la Constitución Política contempla los Estados de Excepción, los mismos que se encuentran descritos en los artículos 212 y 213 de dicho estatuto, como son el **Estado de Guerra Exterior** y el **Estado de Conmoción Interior**, sin embargo, cuando se presentan circunstancias distintas a las allí contempladas, en las cuales se *“perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”* la Carta Política en el artículo 215 autoriza al Presidente de la República para declarar el **Estado de Emergencia**, permitiendo la expedición de Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis.

Es preciso indicar que este Despacho en fechas anteriores, en virtud del principio de tutela judicial efectiva y ante la situación excepcional y extraordinaria, generada por la pandemia del COVID-19, extendía el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, que no solo se derivaran de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esta tesis expuesta en auto del Consejo de Estado del 15 de abril de 2020¹, se fundamentó en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen

¹ Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Auto del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia, y en cuarentena nacional obligatoria 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 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. En este sentido, las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de marzo de 2020, prorrogadas por el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril del mismo año, indicaban que la mayoría de despachos judiciales del país no prestan el servicio al público de manera presencial y se suspendieron los términos en casi todos los procesos, salvo algunas excepciones.

No obstante, con el fin de ampliar progresivamente 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, le da validez a los actos y actuaciones realizados a través de medios tecnológicos o electrónicos, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, cuyo artículo 1 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 5 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”

De conformidad con la decisión del 30 de abril de 2020² por el Consejo de Estado, mediante la cual se rechazó demanda de control inmediato de legalidad, en la cual se indicó que en virtud del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual 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 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 penden directamente un decreto legislativo. En conclusión, el Consejo de Estado advirtió:

“Que a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 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”.

CASO CONCRETO

El control inmediato de legalidad procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades nacionales, (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Así las cosas, se verificará si en el presente asunto se presentan de manera concurrente los presupuestos exigidos por la ley para que proceda el control inmediato de legalidad.

El acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es el Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, *“por el cual se fija el horario de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas”*, proferido por el Alcalde del Municipio de Dabeiba-

² Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00

Antioquia; es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad territorial y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte lo siguiente:

En los considerandos del Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, *“por el cual se fija el horario de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas”*, se pone de presente el artículo 2º de la Constitución Política, el cual dispone que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, el artículo 49 que advierte que le corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, el artículo 209 que trata de la función administrativa que está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones y cita el artículo 315 de la Constitución Política, el cual establece las atribuciones de los alcaldes para hacer cumplir los decretos del Gobierno Nacional y conservar el orden público en su jurisdicción.

Posteriormente, se hace alusión a la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, que dispone las medidas que pueden ordenar con el propósito de proteger y auxiliar a la población y evitar un perjuicio mayor; se hace alusión a la Ley 715 del 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, la Ley 9ª de 1979 por medio de la cual se dictan medidas sanitarias y se cita el Decreto 780 de 2016 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

Una vez citadas las normas que sustentan la expedición del Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Dabeiba-Antioquia relacionó, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 que ordenó el aislamiento

preventivo obligatorio para todas las personas desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020 y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del día 27 de abril de 2020 hasta el día 11 de mayo de 2020.

Ahora en la parte resolutive del Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, *“por el cual se fija el horario de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas”* del Municipio de Dabeiba-Antioquia, se dispuso lo siguiente: Fijar el horario desde las 5:00 horas hasta las 8:00 horas de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas en el rango de edad de 18 a 60 años por un período máximo de una hora en la jurisdicción de Dabeiba, se establecen las sanciones por la violación e inobservancia de las medidas adoptadas en el decreto y se indica que la inspección y vigilancia será ejercida directamente por las autoridades de Policía y Ejército.

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, es dable indicar que el Alcalde Municipal de Dabeiba-Antioquia actuó conforme a las facultades otorgadas en el artículo 315 de la Constitución Política³, el cual establece que son atribuciones del alcalde hacer cumplir los decretos del Gobierno Nacional, conservar el orden público en su jurisdicción y es la primera autoridad de Policía en el municipio y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016⁴ que otorga

³ “Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. 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.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes...”

⁴ “**ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los

poder extraordinario a los gobernadores y los alcaldes **para tomar todas las medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia y calamidad**, por lo que se les faculta a disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten de manera grave a la población, con el propósito de prevenir o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia, en este caso de la pandemia del COVID-19 y disminuir el impacto de posibles consecuencias, conforme a las normas que regulen la materia.

Además, se observa que en la motivación del acto objeto de control se fundamenta en la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución No. 385 de 2020, con lo cual se busca tomar las medidas sanitarias necesarias para evitar la propagación del COVID-19, declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud.

Como puede verse, aunque el Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, *“por el cual se fija el horario de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas”*, fue proferido con posterioridad al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, no tiene como fundamento, ni desarrolla algún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción, porque como se anotó fue proferido en virtud de las facultades que tiene el Alcalde como primera autoridad de Policía en el Municipio, a quien le corresponde garantizar la convivencia y seguridad en su jurisdicción.

niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.

También es cierto que en el Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, se citan los Decretos 457 y 593 de 2020, es del caso anotar que estos decretos no son legislativos y están fundamentados en la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

Debe el Despacho precisar, que en virtud de lo expuesto por el Consejo de Estado en el auto del 30 de abril de 2020, en virtud del alcance del Acuerdo PCSJA20-11546 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, por lo tanto, el Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, no es susceptible del control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, sin perjuicio de que el acto administrativo sea susceptible de control judicial a través de los medios de control de Nulidad Simple⁵, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Por lo expuesto no se avoca conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, *“por el cual se fija el horario de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas”* del Municipio de Dabeiba-Antioquia, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, **el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 210.21.227 del 26 de abril de 2020, *“por el cual se fija el horario de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas”*, del Municipio de Dabeiba-Antioquia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, en aplicación con el

⁵Medio de control excepcionado de la suspensión de términos por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, para su presentación por medios electrónicos

procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 o demás normas concordantes.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

CUARTO: Notificar esta providencia por correo electrónico al Representante legal del Municipio de Dabeiba-Antioquia o a quien este haya delegado la facultad para recibir notificaciones.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
22 DE MAYO DE 2020
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL