

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE URAMITA-ANTIOQUIA
DEMANDADO	DECRETO No. 045 DEL 20 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE URAMITA-ANTIOQUIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01736 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 21 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. 045 del 20 de marzo de 2020 *“por medio del cual se adoptan las medidas de la cuarentena por la vida decretada por la administración departamental de Antioquia y se dictan otras disposiciones”*, previo a avocar conocimiento es preciso hacer las siguientes,

ANTECEDENTES

Por 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.

Por el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

Mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la Republica dio las instrucciones a los alcaldes para preservar la salud y la vida, para evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19 y garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad.

En el Decreto Departamental No. 2020070001025 del 19 de marzo de 2020 el Gobernador de Antioquia declaró la cuarentena por la vida en el Departamento y se dictaron otras disposiciones.

En virtud de lo anterior el Alcalde del Municipio de Uramita-Antioquia, expidió el Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020 *“por medio del cual se adoptan las medidas de la cuarentena por la vida decretada por la administración departamental de Antioquia y se dictan otras disposiciones”*.

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

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

derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen 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.

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

El acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es el Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020 “*por medio del cual se adoptan las medidas de la cuarentena por la vida decretada por la administración departamental de Antioquia y se dictan otras disposiciones*”, proferido por el Alcalde del Municipio de Uramita-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. 045 del 20 de marzo de 2020 “*por medio del cual se adoptan las medidas de la cuarentena por la vida decretada por la administración departamental de Antioquia y se dictan otras disposiciones*”, se pone de presente el artículo 2 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 296 de la Constitución Nacional que establece que para la conservación del orden público o su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicaran de manera inmediata y de forma preferente y se 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 al artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, el cual otorga poder extraordinario a los alcaldes para la prevención de riesgo ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad y relaciona el artículo 202 *ibídem* que otorga 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, igualmente relaciona los artículos 204 y 205 de la Ley 1801 de 2016 que señalan que el alcalde es la primera autoridad de policía del distrito o municipio y las atribuciones del alcalde de dirigir y coordinar las autoridades de policía y ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y se establece que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las

ordenanzas y los acuerdos y las que fueren delegadas por el Presidente de la República y la Ley 9ª de 1979 por la cual se dictan medidas sanitarias.

Una vez citadas las normas que sustentan la expedición del Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Uramita-Antioquia relacionó, el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 mediante el cual el Presidente de la Republica dio las instrucciones a los alcaldes para preservar la salud y la vida, para evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19 y garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad y el Decreto Departamental No. 2020070001025 del 19 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobernador de Antioquia declaró la cuarentena por la vida en el Departamento.

Ahora en la parte resolutive del Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020, se dispuso lo siguiente: Adoptar de manera integral todas las medidas del Decreto Departamental No. 2020070001025 del 19 de marzo de 2020 y excepcionar a los empleados y vehículos de las empresas de aseo encargadas del proceso de limpieza, barrido, recolección y disposición final de residuos sólidos en el Municipio, el gabinete municipal cuando por instrucciones del Alcalde Municipal deban desplazarse y estar atentos al desarrollo de la jornada y la atención del palacio municipal, los empleados y vehículos de las empresas que elaboren en las obras de construcción o comercialización y distribución de elementos de primera necesidad, vehículos de servicio público o particulares para recorridos que tengan como origen o destino los centros hospitalarios o de emergencia y públicos para el desplazamiento a sus lugares de vivienda; ordena el cierre preventivo de los establecimientos públicos dedicados de manera exclusiva al expendio de bebidas embriagantes, específicamente licoreras, cantinas, bares y similares; excluye de las disposiciones del decreto el tránsito por la Troncal Vía Nacional Ruta 62 en razón de su condición de vía nacional y se prohibieron las ventas ambulantes y estacionarias entre las 19:00 horas del viernes 20 de marzo de 2020 y las 3:00 am del martes 24 de marzo de 2020 en toda la jurisdicción del Municipio de Uramita.

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020, es dable indicar que el Alcalde Municipal de Uramita-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 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.

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 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”.

Como puede verse, aunque el Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020, se profirió con posterioridad al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, no tienen como fundamento, ni desarrollan 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 y es de anotar que el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público y el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 por medio del cual el Presidente de la Republica dio las instrucciones a los alcaldes para preservar la salud y la vida, para evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, **no son decretos legislativos** y están fundamentados en la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de la Salud y la Protección Social.

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. 045 del 20 de marzo 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. 045 del 20 de marzo de 2020 *“por medio del cual se adoptan las medidas de la cuarentena por la vida decretada por la administración departamental de Antioquia y se dictan otras disposiciones”*, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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. 045 del 20 de marzo de 2020 *“por medio del cual se adoptan las medidas de la cuarentena por la vida decretada por la administración departamental de Antioquia y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde de Uramita-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 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 Uramita-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
27 DE MAYO DE 2020
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL