

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	MUNICIPIO CONCEPCIÓN-ANTIOQUIA
DEMANDADO	DECRETO No. 034 DEL 13 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN-ANTIOQUIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01777 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 22 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. 034 del 13 de abril de 2020 *“por medio del cual se adopta Decreto 531 del 08 de abril de 2020 del Ministerio del Interior sobre aislamiento obligatorio”*, previo a avocar conocimiento es preciso hacer las siguientes,

ANTECEDENTES

Por la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad COVID-19.

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.

El Gobernador de Antioquia mediante el Decreto Departamental No. 2020070000967 del 12 de marzo de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el Departamento de Antioquia.

Por la Resolución No. 450 del 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de

la Resolución No. 385 de 2020 para suspender los eventos con aforo de más de 50 personas.

Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por la pandemia ocasionada por el COVID-19.

A través de la Resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para los adultos mayores de 70 años hasta el 30 de mayo de 2020.

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

El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 proferido por el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus COVID-19 y se declaró el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país hasta el 13 de abril de 2020.

Por medio del Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y se amplió el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 27 de abril de 2020.

En virtud de lo anterior el Alcalde del Municipio de Concepción-Antioquia, expidió el Decreto No. 034 del 13 de abril de 2020 *“por medio del cual se adopta Decreto 531 del 08 de abril de 2020 del Ministerio del Interior sobre aislamiento obligatorio”*.

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 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

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

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

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

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. 034 del 13 de abril de 2020 *“por medio del cual se adopta Decreto 531 del 08 de abril de 2020 del Ministerio del Interior sobre aislamiento obligatorio”* proferido por el Alcalde del Municipio de Concepción-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. 034 del 13 de abril de 2020 *“por medio del cual se adopta Decreto 531 del 08 de abril de 2020 del Ministerio del Interior sobre aislamiento obligatorio”*, 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 para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y con preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación

con los de los alcaldes 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 a la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, en la cual se otorga poder extraordinario a los alcaldes para la prevención de riesgo ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, relaciona 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, la Ley 1751 de 2015 que regula el derecho fundamental a la salud y dispone que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, el Decreto 780 de 2016 que establece medidas sanitarias con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atente contra la salud individual o colectiva y la Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud.

Una vez citadas las normas que sustentan la expedición del Decreto No. 034 del 13 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Concepción-Antioquia relacionó, la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020 por la cual se adoptaron medidas preventivas, sanitarias y d aislamiento por causa de la enfermedad COVID-19, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria en el país por la pandemia del COVID-19, el Decreto Departamental No. 2020070000967 del 12 de marzo de marzo de 2020 por medio del cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el Departamento de Antioquia, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por la pandemia ocasionada por el COVID-19, la Resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020 por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para los adultos mayores de 70 años hasta el 30 de mayo de 2020, 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 457 del 22 de marzo de 2020 proferido por el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus COVID-19 y se declaró el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país hasta el 13 de abril de 2020 y el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 por el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y se amplió el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 27 de abril de 2020.

Ahora en la parte resolutive del Decreto No. 034 del 13 de abril de 2020, se dispuso lo siguiente: Adoptó el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas del Municipio de Concepción a partir del 13 de abril de 2020 hasta el 27 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto 531 de 2020, se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio (parques, plazas públicas, vías públicas, parques infantiles, senderos y equipamiento municipal) a partir de la vigencia del decreto y hasta el 27 de abril de 2020, no se prohibió el expendio de bebidas embriagantes, se establecen garantías para el personal médico y del sector salud y se establecen las sanciones para quien incumpla, desconozca o desacate el decreto.

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 034 del 13 de abril de 2020, es dable indicar que el Alcalde Municipal de Concepción-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

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...”

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.

Además, se observa que en la motivación de los actos 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 del 12 de marzo 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 en el Decreto No. 034 del 13 de abril de 2020, se hizo mención al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020,

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”.

no tiene 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 los Decretos 457 y 531 de 2020 por medio de los cuales se dictaron medidas de orden público y se decretó y extendió el aislamiento preventivo obligatorio, **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. 034 del 13 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. 034 del 13 de abril de 2020 *“por medio del cual se adopta Decreto 531 del 08 de abril de 2020 del Ministerio del Interior sobre aislamiento obligatorio”* del Municipio de Concepción-Antioquia, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 034 del 13 de abril de 2020 *“por medio del cual se adopta Decreto 531 del 08 de abril de 2020 del Ministerio del Interior sobre aislamiento obligatorio”* del Municipio de Concepción-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 Concepción-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 28 DE MAYO DE 2020 FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR  SECRETARIA GENERAL
