



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA PLENA**

Magistrada: SUSANA NELLY ACOSTA PRADA

Medellín, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado	05001 23 33 000 2020 00964 00
Naturaleza	Control inmediato de legalidad
	DECRETO No. 143 DEL 19 DE MARZO DEL 2020 " <i>Por medio del cual se adoptan medidas de prevención y contención frente a la propagación de infecciones respiratorias agudas y covid-19 en el municipio de Envigado - Antioquia</i> "
Asunto	Terminación de proceso
Auto	No. 068 de 2020

Procede el Despacho a terminar el proceso de la referencia, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1. La Secretaría General del Tribunal Administrativo de Antioquia repartió a este Despacho, vía correo electrónico, el texto del Decreto municipal No. 143 del 19 de marzo del 2020 "*Por medio del cual se adoptan medidas de prevención y contención frente a la propagación de infecciones respiratorias agudas y covid-19 en el municipio de Envigado - Antioquia*"

El texto del Decreto es del siguiente tenor:

**DECRETO No. 143
(19 DE MARZO DEL 2020)**

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 143 de 19 de marzo de 2020 de Municipio de Envigado
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00964 00
ASUNTO: Terminación de proceso.

"Por medio del cual se adoptan medidas de prevención y contención frente a la propagación de infecciones respiratorias agudas y covid-19 en el municipio de Envigado - Antioquia"

El Alcalde del Municipio de Envigado, en uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, Decreto 780 de 2016, Decreto 420 del 18 de Marzo de 2020, Resolución Nacional N° 385 de marzo 12 de 2020, Circulares Conjuntas Externas N° 011 del 10 de marzo de 2020 (MINSALUD y MINCOMERCIO) y 018 del 10 de marzo de 2020 (MINSALUD, MINTRABAJO Y DFP) Circular Conjunta No. 1 del 09 de marzo de 2020 (MINSALUD y MINEDUCACION), Resolución 00000453 del 18 de Marzo 2020 (MINSALUD y MINCOMERCIO) la Circular N° 001 del 12 de marzo de 2020, el Decreto Municipal N 0 278 de 2012, el Decreto Municipal N 0000040 del 31 de enero de 2019 y demás normas concordantes.

CONSIDERANDO

El artículo 315 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, establece que es atribución del Alcalde como primera autoridad del Municipio, conservar el orden público, de conformidad con la ley y las instrucciones que le imparta el Gobierno Nacional. 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Por mandato Constitucional y legal, los Alcaldes deben tomar las medidas que permitan la protección de los derechos colectivos, el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos residentes en el municipio, la garantía de Las demás prerrogativas legales conexas a la vida, entre los cuales se encuentra un ambiente sano y la salubridad pública, mediante la restricción de ciertas libertades individuales de ser necesario.

El Gobierno Nacional expidió la Resolución Nro. 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual reglamentó el estado de emergencia sanitaria en razón a la propagación del COVID-19. El Departamento de Antioquia hizo lo propio, mediante el Decreto Nro. 2020070000967 del 12 de marzo de 2020 decretando la emergencia sanitaria en todo el territorio departamental.

El Municipio de Envigado, mediante Decreto 128 del 12 de Marzo de 2020, se adhirió a las medidas sanitarias declaradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Gobierno Nacional y Departamental, y se tomaron otras disposiciones, entre las cuales se suspendieron todas las actividades públicas, grupales, colectivas y recreativas en el municipio, en espacios abiertos o cerrados; así mismo, se exhortó a todas las personas naturales o jurídicas que sean propietarias de establecimientos públicos o privados que deseen realizar un evento de afluencia masiva, donde participen menos de 500 personas, para que adopten un plan de contingencia para la emergencia sanitaria decretada, anexando una matriz de riesgo en virtud de la protección a la salud pública y sanitaria; además de una póliza de responsabilidad civil extracontractual que ampare los riesgos establecidos en el plan de contingencia por el COVID -19.

De acuerdo con el Artículo 1 del Reglamento Sanitario Internacional, se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que: i) constituya un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) exija una respuesta internacional coordinada.

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 143 de 19 de marzo de 2020 de Municipio de Envigado
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00964 00
ASUNTO: Terminación de proceso.

Los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistir y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

De conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Mediante sentencia C-128 de 2018 la Corte Constitucional ha definido el concepto de orden público como el: *"Conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana."*

La comunidad en general, debe contribuir con la implementación de las medidas sanitarias y de salubridad definidas a nivel nacional, departamental y local, tendientes a controlar el riesgo de contagio de las Infecciones Respiratorias Agudas y del COVID-19.

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o Gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán, entre otras, las siguientes: (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo Gobernador; y (ii) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

Por las razones enunciadas es indispensable implementar mecanismos tendientes a preservar y mantener la salud pública en todos los espacios donde se puede concentrar un número plural de personas.

El artículo 83 de la Ley 1801 de 2016, definió la actividad económica como *"la actividad lícita, desarrollada por las personas naturales y jurídicas, en cualquier lugar y sobre cualquier bien, sea comercial, industrial, social, de servicios, de recreación o de entretenimiento; de carácter público o privado o en entidades con o sin ánimo de lucro, o similares o que, siendo privados, sus actividades trasciendan a lo público"*.

El Ministerio de Salud y Protección Social anunció a la opinión pública el día 16 de marzo de 2020, que se limitarían los eventos y sitios masivos a un máximo de 50 personas e igualmente se ordenaría el cierre de bares y discotecas en todo el territorio nacional.

La Constitución Política en su artículo 2, prescribe que 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, en el artículo 315 reza: *"El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio"*.

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 143 de 19 de marzo de 2020 de Municipio de Envigado
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00964 00
ASUNTO: Terminación de proceso.

Como protección al principio fundamental a la salud en conexidad con la vida y de conformidad a los principios de solidaridad, responsabilidad estatal y la dignidad humana, es imprescindible tomar medidas estrictas, proporcionales a lo que este evento de COVID -19 amerita, en pro de salvaguardar la salud pública.

Las medidas sanitarias van direccionadas a garantizar la salubridad pública como derecho colectivo de especial protección, al punto de que su no acatamiento pueda traer consecuencias en materia penal; así lo establece el artículo 368 de la Ley 599 de 2000, al disponer que quien viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

En mérito de lo expuesto, el Alcalde del municipio de Envigado.

DECRETA:

ARTÍCULO 1º: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día 30 de mayo de la misma anualidad.

Parágrafo: No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, actividad que deberá realizarse a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar.

ARTÍCULO 2º: Prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día 30 de mayo de la misma anualidad.

ARTÍCULO 3º: Clausurar temporalmente, como medida sanitaria preventiva y de control, los establecimientos de comercio y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juegos de video.

Parágrafo Uno: Los establecimientos y locales comerciales a que alude el presente artículo que prevean en su objeto social la venta de comidas y bebidas; permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar.

Parágrafo Dos: Se exceptúan de dicha medida los establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.

Parágrafo Tres: Esta medida no será aplicable a los servicios prestados en establecimientos hoteleros, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.

Artículo 4º: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas en el presente decreto, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal Colombiano y 2.8.8.1.4.21 de Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a las que hubiere lugar.

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 143 de 19 de marzo de 2020 de Municipio de Envigado
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00964 00
ASUNTO: Terminación de proceso.

ARTÍCULO 6° (sic): El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en el Municipio de Envigado el día 19 de marzo de 2020"

2. Mediante auto del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020), el Despacho avocó conocimiento del asunto. En la misma providencia, se solicitó al Municipio de Envigado, el envío de todos los antecedentes administrativos, el certificado de vigencia, así como, sus prórrogas, adiciones y derogatorias. De igual forma, se ordenó a la Secretaría de la Corporación, elaborar el aviso contemplado en el numeral 2° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, para su publicación en la página web del Tribunal.

3. Agotada la actuación procesal correspondiente, el proyecto de sentencia, conforme el cual se declaraba ajustado a derecho el acto sometido a control, fue llevado a Sala Plena para su discusión y votación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 185 del CPACA¹, la cual, se celebró el pasado 28 de mayo de la presente anualidad, por medios virtuales.

Efectuada la discusión correspondiente, la Sala Plena Mayoritaria adoptó el criterio según el cual, esta Corporación carece de competencia para conocer del presente asunto, toda vez que no se trata propiamente del desarrollo de un decreto legislativo, y que en el caso concreto, se advierte es el ejercicio de facultades ordinarias de policía para el manejo del orden público.

¹ 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.

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 143 de 19 de marzo de 2020 de Municipio de Envigado
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00964 00
ASUNTO: Terminación de proceso.

Así mismo, por disposición de la Sala Mayoritaria, y según se puede verificar en el Acta correspondiente, se acordó que habiéndose derrotado el proyecto de fallo, es a el Magistrado ponente, a quien corresponde proferir la decisión correspondiente para terminar la actuación.

Al respecto, este Despacho había considerado que no obstante el Decreto No. 143 de 2020, proferido por el Alcalde de Envigado, no se hace referencia expresa al Decreto Legislativo 417 de 2020 u otras disposiciones legales de similar naturaleza, un análisis acucioso de la motivación, permite concluir que las medidas adoptadas por la administración municipal, tienen como finalidad atender el estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional como consecuencia de la pandemia del COVID- 19, y replicar los lineamientos fijados por éste, en materia de orden público, sanitario y económico.

De igual forma, a juicio de quien suscribe la presente decisión, no es necesario que el acto de la administración invoque expresamente un Decreto Legislativo para que proceda el control inmediato de legalidad, toda vez que, si de la parte motiva se infiere razonablemente que el objetivo del acto administrativo es desarrollar un Decreto Legislativo y se basa en este, entonces la jurisdicción contencioso administrativa adquiere competencia para ejercer el control automático, en aras de garantizar la tutela judicial efectiva.

En este último sentido, se ha pronunciado la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia C-011 de mayo 3 de 1999, al referirse al control inmediato de legalidad sobre los decretos expedidos por el Presidente de la República en el marco de un estado de emergencia, pero invocando su potestad reglamentaria:

*"Como lo definió esta Sala en la sentencia proferida el 9 de febrero del presente año (radicado No. CA-008), dicho control de legalidad cubija los decretos que el Presidente de la República profiere para desarrollar los estados de excepción con fundamento en su potestad reglamentaria (art. 189 num. 11 de la Constitución Política), **ya que***

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 143 de 19 de marzo de 2020 de Municipio de Envigado
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00964 00
ASUNTO: Terminación de proceso.

carecería de toda lógica que se revisaran actos de inferior jerarquía v.gr. las circulares que se revisan en este caso y no se hiciera lo propio con un decreto reglamentario. Sostener la tesis contraria significaría admitir ni más ni menos, que el Presidente de la República podría eludir fácilmente el control anterior establecido con carácter imperativo en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción a través del fácil expediente de invocar su potestad reglamentaria" (Resaltado fuera del texto original).

Postura que fue reiterada por la Sala Plena del Consejo de Estado, en reciente sentencia de 15 de abril de 2020²:

*"De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, **es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.***

"Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

"Esta tesis se fundamenta 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 su libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta 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". (Resaltado fuera del texto original).

² C.P. William Hernández Gómez, radicado No. 11001-03-15-000-2020-01006-00 .

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 143 de 19 de marzo de 2020 de Municipio de Envigado
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00964 00
ASUNTO: Terminación de proceso.

Adicionalmente, la máxima corporación de la jurisdicción contencioso administrativa, ha indicado que, en el control de legalidad del Decreto, se debe analizar la existencia de la **relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción en la modalidad correspondiente, conexidad que en este caso, se corrobora de manera evidente.

No obstante lo expresado, en la medida que se trata de asunto cuya definición corresponde a la Sala Plena del Tribunal, la suscrita magistrada, acogiendo la posición de la Sala mayoritaria, y con el fin de evitar un desgaste en la administración de justicia, procederá a dar por terminado el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA QUINTA MIXTA,**

RESUELVE

PRIMERO. DAR POR TERMINADO el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. ARCHÍVESE el expediente una vez ejecutoriada la presente decisión.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



SUSANA NELLY ACOSTA PRADA
Magistrada

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 143 de 19 de marzo de 2020 de Municipio de Envigado
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00964 00
ASUNTO: Terminación de proceso.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

Cinco (05) de junio de dos mil veinte (2020)

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



**Judith Herrera Cadavid
Secretaria General**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA - SALA QUINTA MIXTA