



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA CUARTA DE ORALIDAD
MAG. PONENTE: LILIANA P. NAVARRO GIRALDO

Medellín, tres (03) de junio de dos mil veinte (2020).

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Acto a controlar:	Decreto 044 del 11 de mayo de 2020 y 048 del 26 de mayo de 2020 del Alcalde municipal de Concordia – Antioquia-.
Radicado:	050012333000 2020 2029 00 acumulado con el proceso 050012333000 2020 02059 00
Asunto:	Acumula procesos// Avoca conocimiento parcial - Decreta prueba

Decide el Despacho en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, sobre el asunto de la referencia, previo el análisis de los siguientes,

ANTECEDENTES

Los Decretos No 044 del 11 de mayo de 2020 por medio del cual “*SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS, ATENDIENDO LO DISPUESTO EN LOS DECRETOS 636 Y 637 DEL 06 DE MAYO DE 2020*” y No 048 del 26 del mismo calendario, a través del cual “*SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO 044 DEL 11 DE MAYO DE 2020, MODIFICADO POR EL DECRETO 046 DEL 21 DE MAYO DE 2020*”, fueron allegados al correo electrónico habilitado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, para impartirles el trámite correspondiente de conformidad con lo indicado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Una vez fueron recibidos por esta Corporación, los aludidos actos fueron sometidos a reparto el 02 de junio de la anualidad que avanza, correspondiéndole a la suscrita su sustanciación.

Es preciso resaltar que, en el proceso con radicado 050012333000 **2020 02029** 00 se asignó el conocimiento del Decreto 044 del 11 de mayo de 2020, mientras que en el proceso con radicado 050012333000 **2020 02059** el discernimiento del Decreto 046 del 26 de mayo de la presente anualidad, el cual, como se indicó en líneas anteriores prorrogó la vigencia del acto anterior, hallando con esto la necesidad de **ACUMULAR** los procesos referenciados dentro de un mismo procedimiento.

Cabe recordar que, en los Acuerdos Nos PCSJA20-11529, 11532, 11546, 11549 y 11556 de 2020, emanados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se exceptuaron de la suspensión de términos, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Radicado: 05001-23-33-000-2020-02029-00 acumulado con el 05001 23-33-000-02059-00
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad
Acto Administrativo: Decreto 044 del 11 de mayo de 2020 acumulado con el Decreto 048 del 26 de mayo de 2020 del Alcalde municipal de Concordia – Antioquia-.

En ese orden de ideas, y en virtud de lo previsto en el artículo 185 ibídem, se estudiará la admisibilidad del presente medio de control, previo las siguientes

CONSIDERACIONES

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 ibídem, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, 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, previendo 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, y en el mismo sentido fueron desarrollados los artículos 136¹ y 185² de la Ley 1437 de 2011, **a fin de regular lo pertinente frente**

¹ **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.

² **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.*

Radicado: 05001-23-33-000-2020-02029-00 acumulado con el 05001 23-33-000-02059-00
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad
Acto Administrativo: Decreto 044 del 11 de mayo de 2020 acumulado con el Decreto 048 del 26 de mayo de 2020 del Alcalde municipal de Concordia – Antioquia-.

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 y en el desarrollo de los Decretos Legislativos 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.

En virtud de lo anterior, es preciso señalar que en consideración a la declaratoria de pandemia por el brote de enfermedad coronavirus - COVID 19, realizada por la Organización Mundial de la Salud mediante comunicado del 11 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ha venido adoptando una serie de medidas con el fin de atender la contingencia generada por dicha situación, entre ellas, la declaratoria de Estado de Emergencia Sanitaria establecida mediante la Resolución No 385 del 12 de marzo de la anualidad que avanza, ante la aparición de los primeros brotes de la enfermedad en el territorio nacional.

Con posterioridad, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, declarando 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 de dicho acto.

Seguidamente, en consideración a la evolución negativa de la crisis generada por el Covid-19, con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender efectivamente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica, se declaró nuevamente por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, el estado de Excepción por el término de 30 días, contados a partir de la vigencia de dicho acto³.

En el ejercicio de las facultades conferidas en los citados actos, el Presidente de la República profirió una serie de actos administrativos encaminados a la protección del derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia de todas las personas en el país, y en el mismo contexto mantener el orden público en todo el territorio nacional, situaciones que fueron reglamentadas en los Decretos 418, 420, 457, 531, 593 y 636 de 2020, entre otros.

Así mismo, fue expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de la anualidad que avanza, a través del cual *"se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus*

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."

³ Decreto 637 del 06 de mayo de 2020

Radicado: 05001-23-33-000-2020-02029-00 acumulado con el 05001 23-33-000-02059-00
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad
Acto Administrativo: Decreto 044 del 11 de mayo de 2020 acumulado con el Decreto 048 del 26 de mayo de 2020 del Alcalde municipal de Concordia – Antioquia-.

COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, otorgando entre otras, una facultad al Ministerio de Salud y la Protección Social para determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales, y en la administración pública para mitigar, controlar y evitar la propagación del virus Coronavirus COVID-19.

Ahora bien, los actos administrativos expedidos por el Alcalde de Concordia – Antioquia-, contienen una serie de decisiones y medidas, que evidencian en varias de ellas la dirección y manejo en materia de orden público y que fueron asumidas por la autoridad municipal con fundamento en las regulaciones contenidas especialmente en el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020. Respecto de éstas, es preciso señalar que, las disposiciones acogidas por el Alcalde municipal en el aludido acto frente al aislamiento obligatorio preventivo y la reanudación de algunas actividades comerciales, descritas como excepciones a las instrucciones dadas por el gobierno nacional, corresponden a las atribuciones, competencia y facultades concedidas con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, al citado funcionario en la Constitución, la Ley y el reglamento.

No obstante, se advierte que en el Decreto 044 del 11 de mayo de 2020, no solo está regulando la situación de orden público en el municipio ante la actual coyuntura generada por el Coronavirus COVID-19, si no sobre las condiciones dadas para el inicio de cualquier actividad comercial, esto con fundamento en lo establecido por el Presidente y todos sus ministros, a través del Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de la anualidad que avanza.

De lo anterior, es preciso resaltar que, si bien el Alcalde de Concordia – Antioquia-, pretende con la expedición del citado Decreto Municipal acoger las medidas de orden público dictadas por el Presidente de la Republica en el Decreto 636 de 2020, en el desarrollo del mismo, se implementaron una serie de condiciones a la reanudación de las actividades de transporte y comercio, que están siendo objeto de vigilancia por parte de la autoridad municipal, en atención a las previsiones del Decreto Legislativo 539 de 2020, por lo que resulta imperioso asumir el conocimiento en ejercicio del Control Inmediato de Legalidad respecto de los temas que son abordados en el primer inciso del párrafo tercero del artículo 2º, en el párrafo tercero del artículo 9º y en el artículo décimo tercero, del Decreto 044 del 11 de mayo de 2020 y su prórroga dispuesta en el Decreto 048.

En relación con las demás disposiciones contenidas en el Decreto 044, y aquellas adoptadas en el Decreto 046, por recaer sobre medidas de orden público no habrá de avocarse el conocimiento en el marco del control inmediato de legalidad de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, pues se insiste no se observa que hayan sido emitidas en desarrollo de ningún Decreto Legislativo. Sin embargo, es importante aclarar que al no surtirse el control inmediato de legalidad respecto de éstas, las mismas serán pasibles de control judicial ante esta jurisdicción, conforme al medio de

Radicado: 05001-23-33-000-2020-02029-00 acumulado con el 05001 23-33-000-02059-00
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad
Acto Administrativo: Decreto 044 del 11 de mayo de 2020 acumulado con el Decreto 048 del 26 de mayo de 2020 del Alcalde municipal de Concordia – Antioquia-.

control procedente y en atención al procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

El texto de las medidas sobre las cuales se avocará el conocimiento es el siguiente:

* Decreto 044 de 2020, artículo 2º, parágrafo tercero, inciso primero:

"PARÁGRAFO TERCERO: En todo caso, para iniciar cualquier actividad comercial dentro del Municipio, se deberá acreditar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de Coronavirus, los cuales serán verificados por la Secretaría de Salud del Municipio de Concordia."

* Decreto 044 de 2020, artículo 9º, parágrafo tercero:

"PARÁGRAFO TERCERO: Las empresas de transporte público relacionadas en el presente artículo, deberán acreditar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad necesarios para garantizar la salud de sus pasajeros y exigir la respectiva autorización del municipio de Concordia para salir e ingresar."

* Decreto 044 de 2020, artículo 13º:

"ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: Las actividades comerciales autorizadas para operar según el decreto nacional del 06 de mayo de 2020, deberán contar con el protocolo de bioseguridad respectivo, el cual deberá ser remitido a la Secretaría de Salud Municipal para su verificación, a fin de determinar la continuidad de la operación comercial o su cierre."

* Decreto 048 de 2020:

"ARTÍCULO PRIMERO: PRÓRROGA. Prorrogar la vigencia del Decreto 044 del 11 de mayo de 2020, por medio del cual "Se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus, atendiendo lo dispuesto en los Decretos 636 y 637 del 06 de mayo de 2020" hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las disposiciones allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020."

ARTÍCULO SEGUNDO: VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación."

La decisión indicada se soporta en que el Decreto 539, con apoyo en el cual fueron emitidas tales medidas, tiene el carácter de Decreto Legislativo expedido durante la vigencia del estado de excepción declarado a través de los Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y 637 del 06 de mayo de la actualidad que avanza, es decir se encuentra en el marco de las facultades concedidas como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica declarada en el territorio nacional. Por lo tanto, **habrá de impartirse el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 – Control Inmediato de Legalidad a los apartes transcritos del Decreto 044 del 11 de mayo de 2020 y el Decreto 048 del 26 de mayo del mismo calendario, solo en lo que concierne a la prórroga de las medidas adoptadas en el primer inciso del parágrafo tercero del artículo 2º, en el parágrafo tercero del artículo 9º y en el artículo**

Radicado: 05001-23-33-000-2020-02029-00 acumulado con el 05001 23-33-000-02059-00
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad
Acto Administrativo: Decreto 044 del 11 de mayo de 2020 acumulado con el Decreto 048 del 26 de mayo de 2020 del Alcalde municipal de Concordia – Antioquia-.

décimo tercero, del Decreto 044 del 11 de mayo de 2020, proferidos por el Alcalde de Concordia – Antioquia.

En consecuencia, se dispondrá la publicación del aviso en el sitio web de la Rama Judicial, anunciando la existencia del proceso, de conformidad con el numeral 2° del citado artículo, por el término de diez (10) días, durante el cual, cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de los actos administrativos- Decretos 044 únicamente en lo que concierne al primer inciso del párrafo tercero del artículo 2°, en el párrafo tercero del artículo 9° y en el artículo décimo tercero, del Decreto 044 del 11 de mayo de 2020, y 048 de 2020- expedidos por el Alcalde de Concordia – Antioquia-. De igual forma, y con idéntica finalidad, se dispondrá la publicación del mismo aviso en la página web del citado municipio.

En virtud del numeral 4° del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se requerirá al Alcalde de Concordia- Ant-., a fin de que en el **término de diez (10) días contado a partir de la notificación de la presente providencia**, remita los antecedentes administrativos que precedieron la expedición del Decreto 044 del 11 de mayo de 2020, únicamente en lo que concierne al primer inciso del párrafo tercero del artículo 2°, el párrafo tercero del artículo 9° y el artículo décimo tercero, del Decreto 044 del 11 de mayo de 2020, y el Decreto 048 del 26 de mayo de 2020, en lo que respecta a la prórroga de estas disposiciones.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA CUARTA DE ORALIDAD**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. ACUMULAR al proceso con radicado 050012333000202002029 00, el proceso radicado bajo el número 050012333000202002059 00, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente auto.

SEGUNDO. AVOCAR conocimiento en ejercicio del control inmediato de legalidad de las medidas adoptadas en **el primer inciso del párrafo tercero del artículo 2°, en el párrafo tercero del artículo 9° y en el artículo décimo tercero, del Decreto 044 del 11 de mayo de 2020, y lo atinente a la prórroga de tales medidas dispuesta en el Decreto 048 del 26 de mayo de los corrientes.**

TERCERO. NO AVOCAR conocimiento en el marco del control inmediato de legalidad de las demás disposiciones contenidas en el Decreto 044 de 2020, y aquellas adoptadas en el Decreto 046 de 2020, por no evidenciarse que hayan sido expedidas en desarrollo de un Decreto Legislativo proferido

Radicado: 05001-23-33-000-2020-02029-00 acumulado con el 05001 23-33-000-02059-00
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad
Acto Administrativo: Decreto 044 del 11 de mayo de 2020 acumulado con el Decreto 048 del 26 de mayo de 2020 del Alcalde municipal de Concordia – Antioquia-.

durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional a través de los Decretos 417 y 637 de 2020.

Se aclara que al no surtirse el control inmediato de legalidad respecto de estas medidas, las mismas serán pasibles de control judicial ante esta jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en atención al procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

CUARTO. Por intermedio de la Secretaría General y el Área de Sistemas de la Corporación, se dispone la difusión en el sitio web de la Rama Judicial, un aviso por diez (10) días, anunciando la existencia del proceso adelantado en ejercicio del Control Inmediato de Legalidad respecto de las medidas adoptadas en **el primer inciso del párrafo tercero del artículo 2º, en el párrafo tercero del artículo 9º y en el artículo décimo tercero, del Decreto 044 del 11 de mayo de 2020, y la prórroga de tales medidas dispuesta en el Decreto 048 del 26 de mayo de los corrientes**, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011. De igual forma, con similar finalidad y por el mismo lapso, se deberá publicar en la página web del Municipio de Concordia-Ant., el aviso al que acaba de hacerse referencia.

QUINTO. Las personas interesadas en intervenir para defender o impugnar la legalidad de las citadas disposiciones proferidas por el Alcalde de Concordia-Antioquia-, podrán realizarlo a través del correo electrónico **repcionmstadmant@cendoj.ramajudicial.gov.co**, dentro de los diez (10) días a que se refiere el numeral anterior.

SEXTO. En ejercicio de la facultad contemplada en el numeral 4º del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se requiere al Alcalde de Concordia - Antioquia-, a fin de que en el **término de diez (10) días contado a partir de la notificación de la presente providencia**, remita los antecedentes administrativos que precedieron la expedición de las medidas adoptadas en **el primer inciso del párrafo tercero del artículo 2º, en el párrafo tercero del artículo 9º y en el artículo décimo tercero, del Decreto 044 del 11 de mayo de 2020, y la prórroga de tales medidas dispuesta en el Decreto 048 del 26 de mayo de los corrientes.**

SÉPTIMO. Una vez expirado el término del aviso, pásese el trámite al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto. Lo anterior de conformidad con el numeral 5º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

OCTAVO. Vencido el término anterior, el expediente deberá ingresar al Despacho para la proyección del fallo, con sujeción de lo previsto en numeral 6º ibídem.

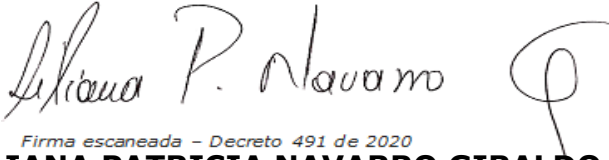
NOVENO. Procédase por la Secretaría de esta Corporación a realizar los respectivos trámites en el Sistema de Gestión Judicial, a fin de que sea

Radicado: 05001-23-33-000-2020-02029-00 acumulado con el 05001 23-33-000-02059-00
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad
Acto Administrativo: Decreto 044 del 11 de mayo de 2020 acumulado con el Decreto 048 del 26 de mayo de 2020 del Alcalde municipal de Concordia – Antioquia-.

registrada la acumulación decretada, y las actuaciones que de allí se desprendan.

DÉCIMO. Se ordena la notificación de la presente providencia por los medios electrónicos dispuestos por el Consejo Superior de la Judicatura en la atención a la contingencia presentada por el COVID-19.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Firma escaneada - Decreto 491 de 2020
LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO
MAGISTRADA

SLU

