

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020).

Interlocutorio	No. 067
Radicado:	05001-23-33-000-2020-02185-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante:	MUNICIPIO DE CISNEROS - ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 062 EL 1° DE JUNIO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE CISNEROS

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Cisneros – Antioquia expidió el Decreto 062 del 1° de junio de 2020, a través del cual impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público.

El municipio de Medellín remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 2 de junio de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 8 de junio del mismo año.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Del control inmediato de legalidad

Inicialmente el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ estableció el control de legalidad y dispuso que 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

¹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

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.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se introdujo como medio de control autónomo en términos similares pues se dispuso que 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 tendrá un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratan de entidades territoriales, o bien, del Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales, conforme a las reglas de competencia establecidas en el mismo Código. Y se prevé que las autoridades competentes que los expidan deben enviar los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectúa el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

El control inmediato de legalidad tiene como objeto verificar que las decisiones adoptadas en ejercicio de la función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos². Según la Corte Constitucional, *“Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*³.

En el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 se prevé que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del *“control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”*.

En el artículo 185 del CPACA se regula el trámite que se le debe impartir al control inmediato de legalidad.

Entonces, el medio de control de legalidad es el instrumento judicial que procede para examinar las decisiones administrativas que se enmarquen en (i) actos generales, (ii) proferidos en ejercicio de función administrativa, (iii) expedidos en estados de excepción y como desarrollo o reglamentación de un decreto legislativo.

2.2 Del caso concreto

El municipio de Medellín remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 062 del 1° de junio de 2020, *“POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA*

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de octubre de 2013. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00390-00.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO". En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO. Continuar con el aislamiento preventivo ordenado mediante decreto N° 749 de Mayo de 2020, decretado para todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de Junio 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de Julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el Municipio de Cisneros, con las excepciones previstas en el artículo tercero del Decreto Nacional 749 de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO. PICO Y CÉDULA La movilización y desplazamiento de las personas por vías, lugares y establecimientos abiertos al público a fin de garantizar la seguridad, salubridad pública, tranquilidad ciudadana, buscando reducir los factores de riesgo de contagio y prevenir las consecuencias negativas de la enfermedad del Coronavirus COVID -I 9, se reglamentará a través del siguiente pico y cédula (...)

ARTICULO TERCERO. HORARIO DE ACTIVIDADES FÍSICAS: Fijar el siguiente horario así:

Desde las 6:00 a.m. hasta las 8:00 a.m. y de 5:00 p.m. a 7:00 p.m. de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre que harán las personas que se encuentren en el rango de edad de 6 a 68 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias, en la jurisdicción del municipio de Cisneros.

Los niños entre dos (2) y cinco (5) años, podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre los días lunes, miércoles y viernes de 10:00 am a 10:30 am, con un solo acompañante del grupo familiar y con todas las medidas de bioseguridad.

Los adultos mayores de 70 años, podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre los días lunes, miércoles y viernes de 10:00 am a 10:30 am.

PARÁGRAFO: Las anteriores personas, podrán salir a realizar actividades físicas, siempre y cuando se cumplan con las siguientes recomendaciones;

- Realizar cualquier tipo de actividad física individual como caminar, trotar, montar en bicicleta.
- Uso de tapabocas permanente.
- Hacer control de la distancia, la cual no debe ser a menor de 2 metros.
- No se pueden adelantar actividades físicas grupales.
- No se habilita el ejercicio de alto rendimiento.

ARTICULO CUARTO. Se permite el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades, con el siguiente horario así:

La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

Parqueaderos públicos para vehículos, siempre y cuando estén debidamente formalizados frente a las instancias o instancias competentes.

Museos y bibliotecas.

Laboratorios prácticos y de investigación de las instituciones de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano.

Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general.

Servicios de peluquería.

PARÁGRAFO 1: *Las peluquerías y barberías, podrán prestar sus servicios de 7:00 a.m. a 5:00 p.m., con cita previa, manteniendo la distancia como mínimo de dos metros entre sillas de barbería, sin la presencia de personas en espera de atención.*

PARÁGRAFO 2. *Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades y lo podrán hacer siempre y cuando se cumplan con las siguientes recomendaciones.*

- *Proporcionar a los usuarios y empleados una medida de desinfección de manos al ingreso al establecimiento y uso de tapabocas permanente.*
- *Promover el lavado de manos permanente, mínimo cada tres horas durante veinte segundos, con abundante jabón y agua.*
- *Crear una línea de distanciamiento para evitar el ingreso de la población al establecimiento.*
- *Hacer control de la distancia entre empleados y clientes, la cual no debe ser a menos de 2 metros.*
- *Al momento del descargue de mercancía tener las precauciones en distancia y en la disposición de un punto de descargue único*
- *Mantener constantemente medidas de aseo dentro de todo el establecimiento, desinfectando mostradores, mesas, vitrinas y demás espacios, con el fin de proporcionar un aseo permanentemente del local.*
- *Promover los pedidos mediante vales, teléfono, email.*
- *Promover la atención a un solo usuario por familia.*
- *Evitar aglomeraciones y en caso de presentarse exigir el orden necesario*

PARÁGRAFO 3. *Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3 del artículo 2 de este Decreto Municipal.*

PARÁGRAFO 4. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 del artículo 2 de este Decreto Municipal, deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

PARÁGRAFO 5. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

PARÁGRAFO 6. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID -19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

ARTICULO QUINTO: Los establecimientos de carpinterías, zapaterías, cerrajerías, marqueterías, mueblerías, colchonerías, papelerías, productos de vidrio y pintura, mantenimiento y reparación de computadores, litografía y talleres mecánicos (vehículos automotores, motocicletas), Cafeterías, podrán trabajar de 7:00 a.m. a 5:00 p.m.; cumpliendo con las medidas sanitarias que le sean aplicadas decretadas en el artículo anterior y previo aprobación del protocolo de bioseguridad para cada establecimiento de comercio.

PARÁGRAFO 2: Las cafeterías, podrán prestar sus servicios con el treinta cinco por ciento (35%) de su capacidad instalada y sin la presencia de personas en espera de atención.

ARTICULO SEXTO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Prohíbese, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de Junio de 2020, hasta las cero horas (00:00a.m.) del día 1 de Julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO 8: Prohíbese el ingreso al Municipio de personas que realizan preventas de productos, ya que los pedidos que realicen los comerciantes se deberán realizar vía telefónica o por otro medio que permitan las TIC.

ARTICULO 9: De acuerdo con el Decreto, la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el Decreto 780 de 2016 o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTICULO 10. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA: La inspección y vigilancia del cumplimiento de esta medida, será ejercida directamente por las autoridades de Policía y Ejército.

ARTICULO 11. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de las (00:00 Am) del 1 de Junio de 2020 hasta las 00:00) horas del día 1 de Julio de 2020.

ARTÍCULO 12. PUBLICACIÓN: *Publíquese el presente decreto, en los términos del párrafo de Artículo 65. De la ley 1437 de 2011, en el órgano oficial de publicidad o mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.*

ARTÍCULO 13. REMISIÓN: *Envíese de manera inmediata al Ministerio del Interior, en los términos del Artículo 3. Del Decreto 418 de 2020. Igualmente Remítase copia al Tribunal Administrativo de Antioquia, al siguiente correo: sectribant@cendoj.ramajudicial.gov.co, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición de este acto, en los términos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011". (Negrillas de origen).*

El Despacho no avocará el conocimiento del Decreto de Medellín puesto que no fue proferido *"como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción"*.

El Consejo de Estado en la providencia del 2 de abril de 2020 dictada dentro del proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2020-00984-00 y con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suárez Vargas hizo un análisis de las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad y precisó:

"(...) De la norma transcrita se puede concluir que la procedencia de ese control especialísimo está sujeto a que se trate de medidas que cumplan con las siguientes características:

i) Que sean de carácter general, es decir, que excluye a las de carácter particular y concreto.

ii) Que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.

iii) Que su expedición se dé en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Cuando se cumplen las tres condiciones anteriores y la medida de carácter general adoptada proviene de una autoridad del orden nacional, la competencia radica en el Consejo de Estado. (...)". (Subrayas del Despacho).

Uno de los requisitos indispensables para que proceda el medio de control inmediato de legalidad es que el acto administrativo cuyo control se pretenda haya sido expedido en el marco de los estados de excepción y que desarrolle o reglamente el decreto legislativo correspondiente; sin embargo, al revisar el Decreto 062 del 1° de junio de 2020, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Medellín el 29 de mayo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 49, 209, 213 y 315 numeral 3 de la Constitución Política; 44 de la Ley 715 de 2001, y 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016; la Ley 9 de 1979 y los Decretos 780 de 2016 y 749 de 2020.

Su parte resolutive se contrae a continuar con un aislamiento preventivo en el Municipio, a fijar un pico y cedula para la movilización de las personas, establece un horario par actividades físicas, unas excepciones a regla de aislamiento, limitación a las horas de trabajo para determinadas actividades comerciales, prohibición de consumo de bebidas embriagantes y prohibición de ingresos de personas al Municipio.

Según el artículo 315 de la Constitución Política son atribuciones del alcalde, entre otras, 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.

Se dice en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que son funciones del alcalde en relación con el orden público, decretar el toque de queda y restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

En ese mismo sentido, se establece en la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”* que son autoridades de policía el Presidente de la República, los gobernadores, los Alcaldes Distritales o Municipales, los inspectores de Policía y los corregidores, las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos y a los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

En el artículo 202 de la ley ibídem se dispone que los Alcaldes, como autoridades de policía y con el fin de conjurar 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, podrán ordenar como medida, entre otras, el toque de queda, la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas públicas o privadas; restricción de la movilidad en medios de transporte o personas, restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos.

De otra parte, el Decreto 749 de 2020 a que se hace alusión en el Decreto municipal, no es un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de excepción, sino que fue proferido por el ejecutivo en desarrollo de sus facultades administrativas.

El Decreto municipal se fundamenta entonces en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde como primera autoridad de Policía del municipio. No desarrolla ningún Decreto Legislativo.

Por lo expuesto, esta Corporación NO AVOCARÁ CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto No. 062 del 1° de junio de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Cisneros.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria de Oralidad del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia,

RESUELVE

1. **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto No. 062 del 1° de junio de 2020, *“POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO”*, expedido por el municipio de Cisneros - Antioquia, por las razones expuestas.
2. **COMUNÍQUESE** esta decisión al municipio de Cisneros - Antioquia.
3. **EJECUTORIADO** el presente auto, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

19 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARÍA GENERAL