

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE PEQUE-ANTIOQUIA S.A. E.S.P
DEMANDADO	RESOLUCIÓN No. 09 DEL 19 DE MARZO DE 2020 DE LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE PEQUE-ANTIOQUIA S.A. E.S.P.
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01260 00
ASUNTO	DEJA SIN EFECTO LO ACTUADO

Mediante auto del 28 de abril de 2020, se admitió la demanda de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020 *“Por la cual se toman medidas de protección y cuidado ante la posible introducción del virus COVID-19 y se toman unas determinaciones”*, proferida por el Gerente de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Peque-Antioquia S.A. E.S.P.

Ahora en virtud al cambio de las circunstancias y dado que actualmente se pueden adelantar otros mecanismos de control, es preciso dejar sin efecto lo actuado en este proceso, por cual se hacen las siguientes,

CONSIDERACIONES

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994, que en el artículo 20 que dispone:

“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”.

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, disponiendo dicho artículo de forma textual lo siguiente:

“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”.

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. Disposición normativa que textualmente consagra lo siguiente:

“ARTICULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos*

hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumple con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

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 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:

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

“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 del 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

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

directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas”.

CASO CONCRETO

1. El Gerente de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Peque-Antioquia expidió la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020 *“Por la cual se toman medidas de protección y cuidado ante la posible introducción del virus COVID-19 y se toman unas determinaciones”*.

2. Revisado el contenido del de la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020 *“Por la cual se toman medidas de protección y cuidado ante la posible introducción del virus COVID-19 y se toman unas determinaciones”*, se advierte que el mismo fue expedido con el fin de minimizar los efectos negativos en la salud por el COVID-19 y evitar su propagación y contagio en los funcionarios de la Entidad Municipal, por lo cual se impartieron medidas sanitarias para el personal vinculado y contratistas.

3. En la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020, se adoptaron las siguientes determinaciones:

“ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar las medidas establecidas por medio del Decreto No 012 del 17 de marzo del 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Peque.

ARTÍCULO SEGUNDO: La empresa continuará prestando el servicio de manera normal en cuanto a los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

PARÁGRAFO: Respecto a la atención a usuarios en las instalaciones de la Sede Administrativa de Empresas Públicas de Peque E.S.P., donde se presta el servicio, se continuarán atendiendo todas las peticiones, quejas, reclamos o sugerencias en el horario habitual y se habilitan las líneas fijas y móviles de atención, línea fija, 8552094 y la línea móvil 3113591088.

ARTÍCULO TERCERO: El personal vinculado a la empresa y demás contratistas, toman todas las medidas de autocuidado personal y colectivo, sugeridas por el Ministerio de Salud y Protección Social y las Adoptadas por el Departamento de Antioquia y el Municipio de Peque en el siguiente sentido.

1. De Autocuidado personal: a. Cada persona deberá realizar una pausa activa con las siguientes acciones: b. Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico. c. Tomar agua (hidratarse). d. Taparse la nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser. e. Evitar el contacto directo, no saludar de beso o mano, no dar abrazos. f. Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables. g. En caso de gripa usar tapabocas y

quedarse en casa. h. Llamar a la línea 313 656 13 13 antes de ir al servicio de urgencias si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 37, °C axilar por más de dos días o silbido en el pecho en niños). El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas emergencias.

ARTÍCULO CUARTO: La Empresas de Servicios Públicos de Peque E.S.P., de acuerdo a las directrices presidenciales y como una acción de responsabilidad, teniendo en cuenta que el lavado de manos es una de las medidas más importantes para evitar la propagación del virus, ordena reconectar el servicio de acueducto a todos los usuarios que lo soliciten y que se les haya suspendido por falta de pago y que requieran del servicio, el cual será cobrado de acuerdo a las tarifas vigentes y al consumo real de cada usuario; sin embargo, se suspende el cobro por reconexión, esto de acuerdo a la Resolución CRA 911 de 2020 del Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio. Esta medida estará en vigencia mientras dure la declaratoria de emergencia sanitaria declara por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO QUINTO: En atención a las diferentes directrices gubernamentales y municipales, La Empresa de Servicios Públicos de Peque E.S.P. suspenderá la realización de eventos masivos hasta tanto dichas normas queden derogadas.

ARTÍCULO SEXTO: En cumplimiento de las normas sanitarias se ordena realizar inventario de los diferentes elementos que se requieren para la descontaminación y desinfección del agua y aprovisionar los insumos necesarios para afrontar cualquier contingencia relacionada con la propagación del virus”.

En virtud de lo anterior, es claro que con la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020 “Por la cual se toman medidas de protección y cuidado ante la posible introducción del virus COVID-19 y se toman unas determinaciones”, se están tomando las acciones que permitan la generación de condiciones seguras para proteger los funcionarios y contratistas de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Peque-Antioquia y a su vez garantizar la prestación del servicio.

4. Ahora, para resolver, cobran especial relevancia los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, según los cuales (se transcribe):

“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. [...]”

“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. [...]”

5. Pueden identificarse como criterios objetivos para que proceda el control inmediato de legalidad, que se trate de (a) medidas de carácter general; (b) proferidas en el ejercicio de función administrativa y (c) que desarrollen los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

6. Así las cosas, una vez revisado el contenido la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020 *“Por la cual se toman medidas de protección y cuidado ante la posible introducción del virus COVID-19 y se toman unas determinaciones”*, aunque se advierte que adoptó medidas de carácter general (como quiera que no recaen sobre una persona determinada) y se expidió en uso de función administrativa, no desarrolla un decreto legislativo proferido en el marco del estado de excepción declarado por el Decreto 417 de 2020 y el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

7. Ahora de manera formal, la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020, no desarrolla algún decreto legislativo proferido en el marco del estado de excepción, declarado por el Decreto 417 de 2020 y el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, lo que en principio, sería una razón suficiente para desestimar el control inmediato de legalidad, sin embargo, al efectuar una revisión material de las disposiciones de la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020, dado que, más allá de tomar medidas tendientes a conjurar la crisis que ocasionó la declaratoria del estado de excepción, en sí mismo adoptó una decisión en procura de organizar asuntos de prestación del servicio, administrativos y de auto cuidado para las personas que laboran en la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Peque-Antioquia.

8. En ese orden de ideas, no encuentra el Despacho que la legalidad de la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020 *“Por la cual se toman medidas de protección y cuidado ante la posible introducción del virus COVID-19 y se toman unas determinaciones”*, deba estudiarse de manera inmediata y automática, porque hace referencia a la organización de asuntos administrativos y de prestación del servicio del personal y contratistas de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Peque-Antioquia.

Ahora, cuando el acto objeto de control inmediato de legalidad hace referencia a la organización de asuntos administrativos de la entidad, el Consejo de Estado en providencia del 17 de abril de 2020³, indicó que es por esta razón por la cual no se avoca conocimiento, más allá del hecho que se desarrolle o no un decreto legislativo.

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 la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020 *“Por la cual se toman medidas de protección y cuidado ante la posible introducción del virus COVID-19 y se toman unas determinaciones”*, 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 Simple⁴, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Así las cosas, el Despacho deja sin efecto la providencia del 28 de abril de 2020, por medio de la cual se admitió la demanda de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020 y como consecuencia de lo anterior, no se avoca conocimiento de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020 *“Por la cual se toman medidas de protección y cuidado ante la posible introducción del virus COVID-19 y se toman unas determinaciones”*, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

RESUELVE

³ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01137-00 Naturaleza: Control inmediato de legalidad. Acto Administrativo: Circular 15 de 19 de marzo de 2020. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA PLENA SALA 14 ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejero Ponente: Alberto Montaña Plata

⁴Medio de control exceptuado de la suspensión de términos por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, para su presentación por medios electrónicos

PRIMERO: Dejar sin efecto la providencia del 28 de abril de 2020, por medio de la cual se admitió la demanda de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, no se avoca conocimiento de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 09 del 19 de marzo de 2020 *“Por la cual se toman medidas de protección y cuidado ante la posible introducción del virus COVID-19 y se toman unas determinaciones”*, proferida por el Gerente de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Peque-Antioquia S.A. E.S.P.

TERCERO: Ofíciase a la Secretaria del Tribunal y a la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Peque-Antioquia, para que se desfije el aviso mediante el cual se comunica la existencia del presente proceso.

CUARTO: Notifíquese este auto por correo electrónico.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
19 DE JUNIO DE 2020
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL