

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE LA CEJA DEL TAMBO-ANTIOQUIA
DEMANDADO	DECRETO No. 101 DEL 12 DE JUNIO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE LA CEJA DEL TAMBO-ANTIOQUIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 02361 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 18 de junio de 2020, la Secretaria de la Corporación envió por correo electrónico del Despacho, el reparto del control inmediato de legalidad del Decreto No. 101 del 12 de junio de 2020 *“Por medio del cual se establece la escala de sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio y se clasifican las multas a imponer por la secretaria de salud y protección social del Municipio de la Ceja, por infracciones sanitarias establecidas”*, proferido por el Alcalde de la Ceja del Tambo-Antioquia, previo a avocar conocimiento es preciso hacer las siguientes,

CONSIDERACIONES

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994 y su artículo 20 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.

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:

“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

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

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 a los efectos de la pandemia, que no pendan 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”.

Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional:

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del

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

presente año; en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el Presidente de la República, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”*, que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Y mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República declaró nuevamente la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, debido a la propagación del COVID-19.

CASO CONCRETO

El control inmediato de legalidad procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades territoriales, (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. 101 del 12 de junio de 2020 *“Por medio del cual se establece la escala de sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio y se clasifican las multas a imponer por la secretaria de salud y protección social del Municipio de la Ceja, por infracciones sanitarias establecidas”*, proferido por el Alcalde del Municipio de la Ceja del Tambo-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. 101 del 12 de junio de 2020 *“Por medio del cual se establece la escala de sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio y se clasifican las multas a imponer por la secretaria de salud y protección social del Municipio de la Ceja, por infracciones sanitarias establecidas”*, proferido por el Alcalde de la Ceja del Tambo-Antioquia, pone de presente el artículo 2º de la Constitución Política, el cual dispone que Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia y el artículo 29 Superior que indica que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Posteriormente, se hace alusión a 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 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, el Decreto 780 de 2016 reglamentario del sector salud y protección social y se toman medidas sanitarias preventivas de seguridad y control con el objeto de prevenir o controlar la existencia de una situación que atente contra la salud individual o colectiva, la Ley 9ª de 1979 por la cual se dictan medidas sanitarias y señala que le corresponde al Estado expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad de todas las actividades a través de las autoridades de salud, el Decreto 3518 de 2006 por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y la Ley 1437 de 2011.

Ahora en la parte resolutive del Decreto No. 101 del 12 de junio de 2020 *“Por medio del cual se establece la escala de sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio y se clasifican las multas a imponer por la secretaria de salud y protección social del Municipio de la Ceja, por infracciones sanitarias establecidas”*, se dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: El procedimiento para aplicar medidas sanitarias y pecuniarias, es de naturaleza administrativa, y en su desarrollo se aplicarán las disposiciones de la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas de carácter legal que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

ARTÍCULO SEGUNDO: Teniendo en cuenta la gravedad del hecho y por la violación de este Decreto, las disposiciones de la Ley 9 de 1979 y las normas que las modifiquen o sustituyan, mediante resolución motivada la Secretaria de Salud y Protección Social, hará cumplir las siguientes sanciones, las cuales pueden coexistir al momento de su aplicación:

- 1.Amonestación.
- 2.Multas sucesivas por la suma equivalentes al máximo valor establecido en la Ley 9 de 1979 tasado en salarios mínimos legales al máximo valor vigente.
- 3.Decomiso de productos.
- 4.Suspensión o cancelación del registro o de la licencia y cierre temporal p definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo.

ARTÍCULO TERCERO: Las sanciones administrativas y pecuniarias, corresponderán al incumplimiento del evento o infracción, atendiendo los criterios de riesgos para la salud y el ambiente, grado de intencionalidad y gravedad de la alteración sanitaria y social producida.

Las infracciones en materia de salud pública se califican como leves, graves o muy graves y las sanciones pecuniarias serán conforme a las tipologías indicadas en la Ley 9 de 1979 y demás normas reglamentarias.

ARTÍCULO CUARTO: Cuando del incumplimiento de las disposiciones de la Ley 9 de 1979, se deriven riesgos para la salud de las personas, la Secretaria de Salud y Protección Social, a través de la oficina asesora de comunicaciones del municipio deberá darle publicidad a tal hecho para prevenir a los usuarios.

ARTÍCULO QUINTO: El pago de la infracción o multa, no exime al transgresor de la ejecución de la obra, obras o medidas de carácter sanitario que hayan sido ordenadas dentro del proceso sanitario.

ARTÍCULO SEXTO: El proceso administrativo sancionatorio estará a cargo en primera instancia del líder de salud pública adscrito a la Secretaria de Salud y Protección Social y la segunda instancia en caso de recurso de apelación será resuelta por el Secretario (a) de Salud y Protección Social, como superior jerárquico de conformidad con la planta de cargos existentes en el municipio.

ARTÍCULO SÉPTIMO: De conformidad con el artículo 49 del CPACA, habiéndose dado a los interesados la oportunidad para presentar sus explicaciones y ejercer el derecho de defensa y con base en las pruebas e informes disponibles, vencido el período para la presentación de los alegatos por parte del investigado, se contará con un término de treinta días hábiles para emitir decisión mediante resolución motivada.

ARTÍCULO OCTAVO: Concordante con lo indicado en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 y salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios en cuanto resulten aplicables...

ARTÍCULO NOVENO: Cuando se imponga como sanción una multa y se encuentre en firme la resolución sancionatoria, el pago deberá

realizarse a favor del Municipio de la Ceja-Antioquia dentro de los cinco días hábiles siguientes a su ejecutoria.

ARTÍCULO DECIMO: La resolución que impone sanción de multa, prestará mérito ejecutivo para su cobro por jurisdicción coactiva de conformidad con el artículo 98 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 CPACA..."

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 101 del 12 de junio de 2020 "Por medio del cual se establece la escala de sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio y se clasifican las multas a imponer por la secretaria de salud y protección social del Municipio de la Ceja, por infracciones sanitarias establecidas", es dable indicar que el Alcalde Municipal de la Ceja del Tambo-Antioquia actuó conforme a las facultades otorgadas en el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, que refiere:

"ARTÍCULO 44. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

44.1. De dirección del sector en el ámbito municipal:

44.1.1. Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.

44.1.2. Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud.

44.1.3. Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.

44.1.4. Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

44.1.5. Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.

44.1.6. Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud y seguridad social en salud para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales".

Y además el Alcalde del municipio de la Ceja del Tambo-Antioquia, actuó de conformidad con los artículos 478, 479, 480,

481, 482, 483, 577, 78, 579 y 580 de la Ley 9ª de 1979, todo 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.

Como puede verse, aunque el Decreto No. 101 del 12 de junio de 2020 *“Por medio del cual se establece la escala de sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio y se clasifican las multas a imponer por la secretaria de salud y protección social del Municipio de la Ceja, por infracciones sanitarias establecidas”*, se profirió en el marco temporal de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica³, no tiene como fundamento, ni desarrolla algún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción.

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. 101 del 12 de junio 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 Simple⁴, 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. 101 del 12 de junio de 2020 *“Por medio del cual se establece la escala de sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio y se clasifican las multas a imponer por la secretaria de salud y protección social del Municipio de la Ceja, por infracciones sanitarias establecidas”*, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

³ Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

⁴Medio 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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 101 del 12 de junio de 2020 *“Por medio del cual se establece la escala de sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio y se clasifican las multas a imponer por la secretaria de salud y protección social del Municipio de la Ceja, por infracciones sanitarias establecidas”*, del Municipio de la Ceja del Tambo-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 la Ceja del Tambo-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
26 DE JUNIO DE 2020
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL