

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

Interlocutorio	No. 078
Radicado:	05001-23-33-000-2020-00962-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante:	MUNICIPIO DE TÁMESIS – ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO NO. 030 DEL 24 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE TÁMESIS

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Támesis – Antioquia expidió el Decreto No. 030 del 24 de marzo de 2020, a través del cual estableció medidas de orden público relacionadas con la emergencia generada con la pandemia del coronavirus Covid-19 y dictó otras disposiciones.

El Alcalde del municipio de Támesis remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 26 de marzo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 2 de abril del mismo año.

A través de auto del 2 de abril de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se dispuso que: (i) se publicara un aviso acerca de la existencia del proceso en la página web del municipio de Támesis y de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por el término de 10 días; (ii) se remitieran los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición del Decreto objeto de control; (iii) se permitiera la intervención mediante correo electrónico de las personas interesadas en defender o impugnar la legalidad del Decreto y se diera traslado del proceso al Procurador Delegado por intermedio de la Secretaría de la Corporación.

Vencida la fijación de los avisos, el 3 de junio de 2020 se corrió traslado al Procurador para dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 185 del CPACA, quien emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Del control inmediato de legalidad

En el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ se regula el control de legalidad y se dispone 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 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”*.

Según la norma, 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.

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

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

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.

Este control se habilita en los Estados de Excepción previstos en la Constitución Política en los artículos 212 a 215. Declarado un Estado de Excepción y expedidos los decretos legislativos amparados en dicho estado, la administración puede expedir distintos actos administrativos como desarrollo de los Decretos Legislativos, tal y como se establece en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

2.2 Del caso concreto

El municipio de Támesis remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 030 del 24 de marzo de 2020, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ORIENTADAS A CONTENER LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL DECRETO NACIONAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR No. 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020 Y EL DECRETO DEPARTAMENTAL No. 2020070001031 DEL 23 DE MARZO DE 2020 Y ANTERIORES, EN EL MUNICIPIO DE TÁMESIS – ANTIOQUIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. Ampliar el periodo de cuarentena obligatorio para todo el Municipio de Támesis - Antioquia, **desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020**. En el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, La medida prohíbe la circulación de personas y vehículos, con el objeto contener la propagación del virus Covid-19.

Se exceptúan del presente artículo los siguientes casos o actividades:

1. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público incluyendo las Personerías Municipales, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpos de Bomberos, Organismos de socorro, funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de la Fiscalía General de la Nación y las autoridades que cumplan funciones de policía.
2. Asistencia y prestación de servicios de salud.
3. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
4. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
5. Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud, su acompañante y las personas que se dediquen a la guarda y cuidado de personas adultas mayores, niños, niñas adolescentes, personas con discapacidad y personas enfermas con tratamientos especiales.
6. Las personas que deban salir a adquirir bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, siempre y cuando se cumpla con la orden de Pico y Cédula implementado por la Administración Municipal.
7. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
8. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
9. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
10. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las

emergencias veterinarias.

11. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones; teniendo en cuenta que solo podrán tener en las salas de velación y de atención al público una cantidad de cinco (5) personas dentro de estas.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante entrega a domicilio o con atención al público, pero teniendo presente el pico y cédula que será implementado en nuestro Municipio.

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas de la Administración Municipal, que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus CÓVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

14. Personal que laboren en medios de comunicación, bancos, operadores de pagos y notarías y los que deban acceder a estos servicios, además de los encargados pagos de honorarios o salarios.

15. Vehículos y personal de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, telecomunicaciones, centros de llamadas, centros de contactos, centros de soporte técnico y plataformas de comercio electrónico.

16. Trabajadores y personal de aquellas obras de infraestructura o de atención de programas sociales que deban ejecutarse o no puedan suspenderse, previa autorización de la autoridad municipal.

17. Personal y vehículos incluidas las motocicletas de propiedad del personal vinculado a entidades, empresas y establecimientos del sector salud, que transporten personal y/o suministros médicos los cuales deben portar identificación.

18. Personas que trabajen en comercios de primera necesidad, tales como farmacias, supermercados, tiendas de frutas y verduras, Establecimientos expendio de Alimentos y carnicerías.

19. Personal que pertenece a las empresas de Moto mensajería y Carromotos del Municipio de Támesis, siempre que sea solo para entregas de domicilio.

20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante entregas a domicilio.

21. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agropecuarios.

22. Las personas que deban sacar sus mascotas por tiempo máximo de 20 minutos y a lugares cercanos a su residencia.

23. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.

24. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.

25. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

26. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo primero. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 6 en las condiciones planteadas por la Administración Municipal.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se implementa por parte de la Administración Municipal para la contención y propagación del virus COVID-19 el siguiente **PICO Y CÉDULA** en el Municipio de Támesis y sus corregimientos, con el fin de tener un control en todo lo relacionado con abastecimiento y compras de bienes de primera necesidad en los establecimientos de comercio autorizados. Dicho **PICO Y CÉDULA** será así:

DÍA	ULTIMO DÍGITO DE LA CÉDULA
LUNES	1-2
MARTES	3-4
MIÉRCOLES	5-6
JUEVES	7-8
VIERNES	9-0
SÁBADO	Campesinos
DOMINGO	Campesinos

Parágrafo primero: Los establecimientos de comercio autorizados deberán acogerse a las siguientes medidas:

1. Deben los compradores portar su Cédula de Ciudadanía original.
2. Los establecimientos de comercio autorizados deberán exigir la Cédula de Ciudadanía a cada comprador.
3. Solo se permite una persona por núcleo familiar.
4. Las compras deberán ser por un valor máximo de \$300.000 pesos.
5. Solo se permitirá máximo la compra de una sola paca por referencia.
6. Solo se permitirá la compra de tres (3) artículos por referencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se señala por parte de la Administración Municipal los siguientes horarios para atención al público por parte de los Establecimientos de Comercio Autorizados:

Supermercados, Establecimientos expendio de Alimentos (tiendas), Carnicerías, Tiendas de frutas y verduras.

HORARIO: lunes a viernes de 08:00 am a 2:00 pm
 Sábados y Domingos de 7:00 am a 2:00 pm

Ferreterías.

HORARIO: martes y jueves de 08:00 am a 2:00 pm
 Sábados y Domingos de 7:00 am a 2:00 pm

Farmacia y/o droguerías

HORARIO: lunes a Domingo de 08:00 a.m. a 06:00 p.m.

Compras de Café y Cacao:

HORARIO: sábado y Domingo de 07:00 a.m. a 02:00 p.m.

PARÁGRAFO: Se evaluará el ajuste de estas medidas con base en el comportamiento epidemiológico del evento.

ARTÍCULO TERCERO: Solo se permitirá el ingreso al Municipio de Támesis con la autorización del Alcalde Municipal.

Se prohíbe el ingreso de turistas, tamesinos no residentes y personas provenientes de otros lugares.

ARTÍCULO CUARTO: El transporte de rutas veredales y corregimientos por motivo de la emergencia sanitaria será de la siguiente manera:

RUTA	DÍAS	HORA DE SALIDA	HORA DE REGRESO
Palermo - Támesis	Lunes a viernes	6:00 am	8:00 am
		10:00 am	1:00 pm
		12:00 m	2:00 pm
		Según Demanda	Según Demanda
	Sábado y Domingo	Según Demanda	Según Demanda

RUTA	DÍAS	HORA DE SALIDA	HORA DE REGRESO
Támesis -San Pablo	Lunes a sábado	6:30 am	8:30 am,

		10:30 pm	1:30 pm
	Domingo	7:00 am	9:30 am
		8:00 am	11:00 am

RUTA	DÍAS	HORA DE SALIDA	HORA DE REGRESO
Nudillales-Támesis	Domingo	7:30 am	10:30 am

RUTA	DÍAS	HORA DE SALIDA	HORA DE REGRESO
La Mirla-Támesis	Domingo	8:00 am	11:30 am

RUTA	DÍAS	HORA DE SALIDA	HORA DE REGRESO
La Florida-Támesis	Sábado y Domingo	6:00 am	9:00 am
El Tacón-Río Frio-Támesis	Sábado y Domingo	7:00 am	10:00 am
La Planta-San Luis-Támesis	Sábado y Domingo	8:00 am	10:30 am
La Alacena-El Hacha-Támesis	Sábado y Domingo	9:00 am	12:00 m
Encanto-El Rayo-Pescadero-Támesis	Sábado y Domingo	10:00 am	1:00 pm
Cedeño-Támesis	Sábado y Domingo	8:30 am	11:00 am
	Sábado y Domingo	8:30 am	2:00 pm

ARTÍCULO QUINTO: Las demás normas establecidas en los decretos anteriores permanecen igual.

ARTÍCULO SEXTO: Las anteriores medidas constituyen una orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 (multa general tipo 4; participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia), artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 y los artículos 368 y 369 del Código Penal, así como la obligación por arte de infractores de adelantar actividades sociales para la prevención y atención del Coronavirus, por un término de 4 horas el cual será supervisado por autoridades municipales.

ARTÍCULO SÉPTIMO: En lo no regulado mediante el presente Decreto, estarse a lo provisto en los Decretos y Resoluciones Nacionales y Departamentales que regulen la materia.

ARTÍCULO OCTAVO: Vigencia, el presente Decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta la duración de la Declaratoria de la Emergencia sanitaria a nivel Nacional y Departamental.”

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

“(…) 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 objeto de estudio, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Támesis el 24 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por las Leyes 9 de 1979, 136 de 1994, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, artículos 5 y 10 de la Ley 1751 de 2015, el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, la Resolución No. 407 del 13 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la Ley 1801 de 2016, los Decreto Nacionales 418 de 2020 y el Decreto No. 434 de 19 de marzo de 2020 de la Gobernación de Antioquia.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 2 y 49 de la Constitución Política, numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, 5 y 10 de la Ley 1751 de 2015, 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, 14 de la Ley 1801 de 2016, y el Decreto nacional No. 457 de 2020, este último relacionado con las medidas de aislamiento preventivo y con los lineamientos para la expedición de normas de orden público expedidos por el Gobierno Nacional.

En la parte resolutive del Decreto se fijaron horarios para el funcionamiento de los establecimientos y locales comerciales en el territorio, restricciones para la atención al público en establecimientos y locales gastronómicos y excepciones a esta última medida.

Ahora, el Decreto Nacional No. 457 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, fue proferido por el ejecutivo en desarrollo de sus facultades administrativas.

A pesar de que el Decreto No. 030 del 24 de marzo de 2020 es un acto administrativo general expedido por la autoridad municipal, se fundamenta en las facultades ordinarias de policía que tiene el Alcalde y que le fueron conferidas mediante el artículo 315 Superior y la Ley 1801 de 2016, que se dirigen a conservar el orden público en el territorio y a prevenir y mitigar los efectos de la pandemia producida por el virus Covid-19. Es decir que, no se cumple con el presupuesto de procedibilidad previsto en el artículo 136 del CPACA de que el acto administrativo desarrolle un decreto legislativo.

El Decreto municipal se fundamenta en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde como primera autoridad de Policía del municipio.

Ahora bien, en el artículo 207 del CPACA se ordena que se adopten medidas de saneamiento al finalizar cada etapa procesal. En este caso se debe dejar sin efecto todo lo actuado desde el auto del 2 de abril de 2020 inclusive, a través del cual se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia

puesto que el Decreto del municipio de Támesis no fue proferido *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*.

En su lugar se decidirá NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto No. 030 del 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Támesis.

Finalmente, se advierte que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, es decir que, el acto administrativo pueda ser objeto de control judicial.

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

RESUELVE

1. **DEJAR SIN EFECTO TODO LO ACTUADO** a partir del auto del 2 de abril de 2020 inclusive, que admitió el medio de control de la referencia, por las razones expuestas.
2. **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto No. 030 del 24 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ORIENTADAS A CONTENER LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL DECRETO NACIONAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR No. 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020 Y EL DECRETO DEPARTAMENTAL No. 2020070001031 DEL 23 DE MARZO DE 2020 Y ANTERIORES, EN EL MUNICIPIO DE TÁMESIS – ANTIOQUIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, expedido por el municipio de Támesis - Antioquia, por las razones expuestas.
3. **SE ORDENA** a la Secretaría del Tribunal desfijar el aviso de la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través del cual se dio a conocer la existencia del presente proceso.
4. **COMUNÍQUESE** esta decisión al municipio de Támesis – Antioquia y al Procurador 30 Judicial II Delegado ante esta Corporación.
5. **EJECUTORIADO** el presente auto, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA

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

1 DE JULIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL