

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

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

Interlocutorio **No. 082**
Radicado: 05001-23-33-000-2020-01181-00
Instancia: ÚNICA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante: MUNICIPIO DE URRAO – ANTIOQUIA
Demandado: DECRETO No. 28 DEL 17 DE MARZO DE 2020
 DEL MUNICIPIO DE URRAO

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Urrao – Antioquia expidió el Decreto No. 28 del 17 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS-COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE URRAO ANTIOQUIA”*, 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 Urrao remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 28 de marzo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 24 de abril del mismo año.

A través de auto del 24 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 Urrao 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 19 de mayo 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 Urrao remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 28 del 17 de marzo de 2020, **“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS-COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE URRAO ANTIOQUIA”**. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Implementar medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus (Covid-19) en el Municipio de Urrao, con las siguientes acciones que se deben de cumplir, de forma provisional hasta el 31 de marzo de 2020:

1. Se limitan los eventos masivos públicos o privados.
2. Se cancelan eventos deportivos, culturales, recreativos y de esparcimiento para toda la población.
3. Se realiza cierre de gimnasios y grupos deportivos con el fin de tomar medidas de precaución.
4. Se suspenden actividades de adulto mayor masivas; las visitas al Centro de Protección Social para el adulto mayor (CPSAM) quedan restringidas a un día a la semana, tomando las medidas de protección personal correspondientes; se aclara que los visitantes no deben tener ningún síntoma de gripe o resfriado común.
5. Toda persona proveniente del extranjero que llegue al municipio deberá realizar aislamiento preventivo por 15 días, sino se cumple la directriz se tomarán medidas disciplinarias, económicas y legales contempladas en el artículo 368 del código penal "el que viole la medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años".
6. Personas provenientes del extranjero o que hayan tenido contacto con casos identificados, que presenten síntomas, deben usar la ruta de atención en salud, la cual consiste en llamada telefónica al 3235721337 (dirección local de salud), 3113904221 (ESE Hospital Iván Restrepo Gómez), 3148858550 (bomberos Urrao), informando los síntomas presentados, se realizará visita domiciliario, toma de muestra y continuamente las medidas correspondientes según los resultados.
7. Informar a la ESE Iván Restrepo Gómez, estar habilitada las 24 horas del día la línea telefónica 3113904221, con el fin de dar información relevante a la comunidad; además, de evitar las consultas a los servicios de la ESE Hospital, si presenta los síntomas correspondientes al virus en circulación.
8. Empresas de transporte deben realizar limpieza y desinfección diaria de sus vehículos antes de ser puesto en servicio, igualmente hacer reporte de todos los usuarios que viajen con ellos e indagar las rutas que han tenido de viaje los últimos 15 días.
9. Instar a la ciudadanía que tengan síntomas de afectación respiratoria a permanecer en sus casas como medida de autocuidado y responsabilidad social
10. Requerir a comerciantes y empresarios que ejercen actividad en el municipio, para que suministren elementos de higiene (liquido de mano, jabón, toallas de papel, alcohol glicerinado al 60% a disposición del público y trabajadores.
11. Los hoteles, hostales y hospedajes del municipio deben reportar el ingreso de todos sus usuarios e indagar su recorrido los últimos 15 días, y evaluar el estado de salud, si se presentan síntomas activar la respectiva ruta.
12. Se prohíbe el ingreso de personas al paramos y reservas naturales del municipio.
13. Como medida provisional se acoge la instrucción del Ministerio de Salud y Protección Social y se ordena cierre de **discotecas, bares y centros nocturnos**.
14. Para efectos de atención en la Unidad de Víctimas, se atenderá por vía celular, números: 3233455457 y 3233456700.

15. Exhortar a la comunidad educativa, realizar los actos que correspondan ordenados por el Ministerio de Educación, la Secretaría de Educación Departamental y la Municipal.

16. Instar a los medios de comunicación local, emitir información constante, relacionada con las medidas y controles que debe conocer la comunidad, para lo cual se deben de apoyar en las instancias de salud oficial.

ARTICULO SEGUNDO: SANCIONES. A quien incumpla, desconozca o desacate las disposiciones consagradas en el presente Decreto se le impondrá las medidas correctivas establecidas en la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9 de 1979.

ARTÍCULO TERCERO: VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición y tendrá vigencia de forma provisional hasta el 31 de marzo de 2020 o hasta tanto desaparezcan las causas que dieron origen a la declaratoria de emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional.” (Negrillas de origen)

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 Urrao el 17 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 49 y 315 de Constitución Política y las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012.

En la parte considerativa del Decreto se hace alusión a la emergencia sanitaria declarada por el gobierno nacional.

En la parte resolutive del Decreto se establecieron medidas sanitarias referentes a la prohibición de aglomeraciones, el cierre de establecimientos que pueden albergar muchas personas, entre otras.

A pesar de que el Decreto No. 28 del 17 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 24 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 Urrao 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. 28 del 17 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Urrao.

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 24 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. 28 del 17 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS-COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE URRAO ANTIOQUIA”*, expedido por el municipio de Urrao - 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 Urrao – 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