

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

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

Interlocutorio **No. 083**

Radicado: 05001-23-33-000-2020-01205-00

Instancia: ÚNICA

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Demandante: MUNICIPIO DE AMALFI – ANTIOQUIA

Demandado: DECRETO No. 042 del 18 DE MARZO DE 2020
DEL MUNICIPIO DE AMALFI

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Amalfi – Antioquia expidió el Decreto No. 042 del 18 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, 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 Amalfi remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 31 de marzo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 27 de abril del mismo año.

A través de auto del 27 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 Amalfi 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 13 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 Amalfi remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 042 del 18 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“Artículo 1. Declaratoria de Emergencia Sanitaria. Declárese la emergencia sanitaria en todo el territorio del Municipio de Amalfi, Antioquia, hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha acá señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2. Medidas preventivas de carácter general. En razón del autocuidado y la responsabilidad social de cada individuo, como medidas preventivas a efectos de evitar el contagio del coronavirus (COVID-19), deberán atenderse las siguientes recomendaciones de carácter general:

- Lavar las manos correctamente, con agua y jabón y en caso de no tenerlos, con uso de antibacteriales de acuerdo con las disposiciones de la OMS.
- Evitar contacto físico al saludar, y seguir el protocolo establecido de cercanía física.
- Tomar medidas de aislamiento preventivo.
- Tomar medidas para implementar esquemas de trabajo remoto en aquellas áreas que sea posible.
- Velar por medidas de aseo que incluyan alcohol e hipoclorito en las instalaciones académicas como cafeterías, baños, bibliotecas y áreas de congregación masiva.

Artículo 3. Medidas de carácter restrictivo. Atendiendo las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y la Protección Social en las Resoluciones 380 y 385 del 10 y 12 de marzo de 2020, respectivamente, además de la difusión del avance y propagación del coronavirus (COVID-19) en todo el territorio nacional, se hace necesario proteger y velar por los derechos a la comunidad del Municipio de Amalfi, Antioquia, haciéndose necesario:

- Suspender la realización de eventos públicos o privados de cualquier tipo (sociales, religiosos, gremiales, deportivos, etc) que conlleven la concentración de más de 05 personas en el Municipio, en espacios cerrados y abiertos, a efectos de evitar el contacto entre personas.
- Prohibir visitas al centro carcelario del Municipio de Amalfi, Antioquia -incluidas las conyugales.
- Suspender las actividades públicas, gremiales o recreativas en el Municipio de Amalfi, Antioquia, en espacios abiertos o cerrados, prestando especial atención a los niños menores de 14 años de edad, personas adultas de más de 60 años de edad y mujeres en estado de embarazo.
- Cierre total de espacios públicos y privados de uso cultural y deportivo, bibliotecas públicas, casa de la cultura, teatros, casa taller y demás lugares dedicados al esparcimiento cultural; así como gimnasios, escenarios deportivos, piscinas y demás espacios dedicados a la práctica deportiva y recreativa.
- Suspensión de actividades de los programas de Adulto Mayor y Discapacidad del municipio.
- Prohibir visitas al Centro de Protección Social del Adulto Mayor CPSAM La Providencia.

- Ordenar a los propietarios de los establecimientos de comercio (miní mercados, supermercados, tienda de abarrotes, expendio de carnes y similares) que la atención al público, se hará de 10:00 a.m. a 5:00 p.m., previa desinfección y aseo del lugar y en un máximo de 10 personas, incluidos trabajadores. Los propietarios, cajeros y trabajadores de estos lugares, y si es del caso, con la colaboración de la fuerza pública, deberán verificar que cada persona compre lo necesario para su núcleo familiar.
- Ordenar a los propietarios de establecimientos de comercio (tabernas, bares, cantinas, cafeterías y similares), que la atención al público, se hará de 10:00 a.m. a 5:00 p.m., previa desinfección y aseo del lugar y en un máximo de 10 personas, incluidos trabajadores.
- Trabajar con inspección de Policía, la adopción de las medidas higiénicas impartidas en Circulares nacionales y municipales para los espacios o superficies de contagio en los centros residenciales y de espacios similares.
- Ordenar a los conductores de transporte público, la desinfección y aseo de los vehículos antes de iniciar la jornada de trabajo e informar del transporte de personas allegadas del extranjero en los últimos 15 días a la Secretaría de Salud.
- Las empresas de transportes públicos intermunicipales y locales deberán realizar la desinfección y aseo de cada uno de los vehículos antes de iniciar la jornada de trabajo, además adoptar las medidas adicionales de precaución necesarias.
- Las empresas de transporte público intermunicipal deberán realizar una breve encuesta a las personas que hayan estado por fuera del municipio las últimas dos semanas, para poder contar con información veraz, oportuna y confiable de posibles fuentes de contagio que ingresen al municipio. Dicha encuesta será suministrada por la Secretaría de Salud y Bienestar Social y en el caso de encontrarse alguna respuesta que se pueda llegar a sospechar de un posible caso de contagio, deberá informar de manera inmediata a esta misma Secretaría. Bajo la reglamentación de protección de datos.
- La atención al público en la dependencia del Despacho del Alcalde, se hará vía telefónica o virtual, recordando que la línea es 8301805 extensión 190 y el correo electrónico alcaldia@amalfi-antioquia.gov.co. Las demás dependencias de la Alcaldía Municipal atenderán al público en sus respectivas oficinas en el horario de 10:00 am a 12:00 m y de 2:00 pm a 4:00 pm, con un máximo de 5 personas, incluido el funcionario público que atenderá a los usuarios, si es del caso necesario, se deberá implementar medidas de atención virtual o línea telefónica para atender en el resto de horario laboral.
- Ordenar a los jefes, representantes legales, directivos, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio de su trabajo desde la casa.
- Ordenar el toque de queda las 24 horas del día, para los menores de 14 años de edad y mayores de 60 años de edad.
- Disponer del personal de la Administración Municipal, para la colaboración en la compra de víveres, enceres, elementos de aseo y demás, en aquellos hogares conformados por personas de mayores de 60 años de edad, para lo cual, contando con las medidas de higiene y prevención (tapa bocas, antibacterial guantes si es del caso), los servidores públicos se dirigirán a cada una de sus casas a efectos de ir por el dinero y posterior, llevar el correspondiente "mercado".
- Ordenar el toque de queda para toda la población del Municipio de Amalfi, Antioquia, desde las 8:00 p.m. hasta las 5:00 a.m.
- Ordenar el aplazamiento de las elecciones de dignatarios comunales, atendiendo la recomendación proveniente de la Gobernación de Antioquia y de la Jornada de Apoyo al Desarrollo para la Vereda Arenas Blancas que lidera el Batallón de Infantería No. 3 Batalla de Bárbula.

Artículo 4. Ejecución de medidas de prevención adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Administración municipal. Atender las directrices, recomendaciones y medidas para evitar la propagación del coronavirus (COVID-19), que adoptó el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de las resoluciones 380 y 385 del 10 y 12 de marzo de 2020, Circulares municipales 029, 030 y 031 respectivamente.

Artículo 5. De los delitos contra la salud pública. Quien Incumpla con las medidas preventivas tomadas en el presente decreto, se tipificará una acción penal,

contemplada en el artículo 368 de la ley 1220 de 2008. "El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (04) a ocho (08) años."

Artículo 6. Sanciones. Sin perjuicio de la tipificación de una conducta penal, quien viole una medida sanitaria, como la adoptada en el presente Decreto, se verá abocado a las sanciones que, sobre el particular, prevé la ley 1801 del 29 de julio de 2016 Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Código de Policía).

Artículo 7. Inspección y Vigilancia. La inspección y vigilancia de las medidas adoptadas en el presente Decreto, serán a cargo de la Secretaría de Salud y Secretaria de Gobierno del Municipio de Amalfi, Antioquia y por las autoridades de Policía Nacional.

Artículo 8. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación y hasta el 30 de mayo de 2020 o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen y decretada la emergencia sanitaria en todo 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 Amalfi el 18 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2 y 49 de la Constitución Política; las Leyes 9 de 1979 y 715 de 2001, las Resoluciones No. 380 del 10 de marzo de 2020 y No. 385 del 12 de marzo de 2020 y el Decreto Departamental D2020070000967 del 12 de marzo de 2020.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 2 y 49 de la Constitución Política, el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 y el artículo 44 de la Ley 715 de 2001.

En la parte resolutive del Decreto se declara la emergencia sanitaria, y se establecen medidas preventivas para evitar la propagación del Covid-19.

A pesar de que el Decreto No. 042 del 18 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 9 de 1979, 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 27 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 Amalfi 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. 042 del 18 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Amalfi.

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 27 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. 042 del 18 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, expedido por el municipio de Amalfi - 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 Amalfi – 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



SECRETARÍA GENERAL