



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Gloria María Gómez Montoya

MEDELLÍN, TRES (03) DE JULIO DE DOS MIL VEINTE (2020)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00
ASUNTO	Termina proceso

Mediante auto de 06 de mayo de 2020 se avocó conocimiento para control inmediato de legalidad del **Decreto No. 452 del 5 de abril de 2020**, “*Por medio del cual se adiciona el Decreto 0419 del 30 de marzo de 2020*”, expedido por el **Municipio de Medellín**. El auto anterior fue notificado personalmente al municipio que lo remitió y al Procurador Judicial el 8 de mayo de 2020.

Agotado el trámite procesal previsto en el artículo 185 del CPACA y encontrándose el proceso a despacho para proferir sentencia; se advierte que, en Sala Unitaria¹, debe efectuarse el control de legalidad previsto en el artículo 207 del CPACA y adoptar las medidas de saneamiento correspondientes, de conformidad con las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. Control inmediato de legalidad

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que regulan los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley estatutaria 137 de 1994, que en su art. 20 consagra el control inmediato de legalidad así:

“ARTICULO 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

¹ Acorde con la decisión mayoritaria adoptada en la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia el 28 de mayo de 2020.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Este texto lo reprodujo el artículo 136 del CPACA y, concretamente en el artículo 151 numeral 14 ibídem, se asignó a los Tribunales Administrativos, en única instancia, el conocimiento de dicho medio de control.

Tal como ya se dijo, este control automático y oficioso de legalidad se habilita en los Estados de Excepción previstos en la Constitución Política como: guerra exterior (art. 212), conmoción interior (art. 213) y en eventos diferentes a los anteriores, la Emergencia Económica, Social y Ecológica consagrada en el art. 215, cuyo tenor literal es el siguiente:

ARTICULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 (Estado de Guerra Exterior) y 213 (Estado de Conmoción interna) 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.(....)

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.(Negrillas fuera del texto)*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

La declaratoria del estado de excepción dota al poder ejecutivo de unos inusuales poderes para superar situaciones excepcionales que no pueden enfrentarse con las medidas ordinarias consagradas en la Constitución y la ley; por ello en esos períodos transitorios, también se han previstos especiales controles judiciales (más rigurosos), para garantizar aún en situaciones de anormalidad el respeto al núcleo de derechos fundamentales y a la legalidad abstracta, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional:

*“Los estados de excepción son regímenes especiales concebidos para situaciones de anormalidad, pero se trata de regímenes concebidos al interior del derecho y no fuera de él. Es decir, todo estado de excepción es un régimen de juridicidad. Precisamente por eso son objeto de una detenida regulación del constituyente y del legislador estatutario, pues de lo que se trata es de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis por la que atraviesa pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho. **Ello explica que el decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él sean objeto de un control automático de constitucionalidad y que los actos que reglamenten a éstos sean objeto de un control inmediato de legalidad...**”²*

Surge entonces el control inmediato de legalidad como un mecanismo excepcional, con un objeto especialísimo y con términos procesales reducidos para limitar el poder de las autoridades y garantizar los derechos de los ciudadanos verificando que las medidas adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos dictados en estados de excepción se ajusten al ordenamiento jurídico.

2. Requisitos de procedibilidad

El control inmediato de legalidad es un medio de control excepcional, automático, oficioso, autónomo e integral que sólo puede ejercerse cuando se cumplan de manera concurrente los siguientes requisitos:

- Que las medidas adoptadas sean de carácter general.
- Que se profieran en ejercicio de función administrativa.

² C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

- Que desarrolle los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante ese Estado de Excepción “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.”

Recientemente, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo se refirió a cada uno de los requisitos de procedibilidad y concretamente sobre el desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción, dijo:

“Desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción

Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un Decreto Legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado. Por ello es necesario, identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales, presupuesto que habilita a esta jurisdicción para realizar el control que le está asignado y que se caracteriza según lo ha precisado esta Corporación³, por ser: i) jurisdiccional, ii) automático e inmediato, iii) oficioso, iv) autónomo, v) integral, vi) compatible y coexistente, y vii) hacer tránsito a cosa juzgada relativa.

Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen las autoridades en el momento de su expedición, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia.”⁴

Durante el estado de emergencia, el Presidente de la República expide dos tipos de decretos legislativos, con la firma de todos sus ministros:

- **El decreto que declara el estado de emergencia** por períodos hasta de 30 días, sin exceder los 90 días al año calendario y debe señalar “el término dentro del cual va a hacer uso

³ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: Gobierno Nacional C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN C.P NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01217-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

de las facultades extraordinarias”. Al expedir este decreto que declara el estado de excepción, el Presidente de la República se habilita como legislador extraordinario.

- **Los decretos legislativos** que expide el Presidente con la misma fuerza de la ley, los cuales deben estar orientados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, es decir que las materias deben tener relación directa y específica con el Estado de Emergencia.

La anterior precisión, es necesaria para definir los actos objeto de control inmediato de legalidad, pues éste sólo procede respecto de las medidas adoptadas en desarrollo de los decretos expedidos para conjurar la crisis, no de los que declaran el estado de excepción y así lo precisó el Consejo de Estado, al indicar:

*“Según lo previsto por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, para la procedencia de este medio de control debe tratarse de:(i) actos generales expedidos en ejercicio de la función administrativa, y(ii) **que desarrollen decretos legislativos, esto es, decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos esté comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.***

*Po(sic) ende, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica declarada con fundamento en el artículo 215 Superior, son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Mientras que **los actos que desarrollan los decretos legislativos son expedidos en ejercicio de función administrativa, tienen como propósito reglamentarlos y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, en razón a que se profieren, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para ejecutar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional del Presidente de la República.**”⁵*

En el mismo sentido, dicha Corporación reiteró el criterio, al indicar:

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Oswaldo Giraldo López, Auto de 24 de abril de 2020, Radicación:11001 0315000 2020 0128800.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

*“...la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, **no habilita el control inmediato de legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley** (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control”⁶*

Por otra parte, es pertinente señalar que no todos los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en Estado de Excepción, son Legislativos, pues también se expiden decretos reglamentarios de aquellos o de leyes ordinarias y, si bien es cierto que todos son susceptibles de control judicial, los decretos legislativos de declaratoria de estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él, son objeto de un control automático de constitucionalidad, mientras que los actos reglamentarios de éstos, son objeto de control inmediato de legalidad.⁷

En síntesis, el control inmediato de legalidad procede respecto de los actos generales proferidos en ejercicio de función administrativa, únicamente cuando desarrollen los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional como legislador extraordinario, sin que ello incluya otros decretos de diversa naturaleza que se expidan para conjurar las causas del estado de excepción y que no tendrán carácter de ley sino de actos administrativos.

3.- Caso concreto

3.1.- Acto administrativo remitido para control

El Alcalde Municipal de Medellín remitió para control inmediato de legalidad el **Decreto No. 452 del 5 de abril de 2020**, *“Por medio del cual se adiciona el Decreto 0419 del 30 de marzo de 2020”*, cuyo texto completo es el siguiente:

“DECRETO 0452 DE 2020

⁶ CONSEJO DE ESTADOSALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 11 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Auto de 29 de abril de 2020, Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00995-00

⁷ C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

(5 de abril)

“Por medio del cual se adiciona el Decreto 0419 del 30 de marzo de 2020”

EL ALCALDE DE MEDELLÍN

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 2, 49, 209, 213, y 315 Numeral 3° de la Constitución Política, el Artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 9ª de 1979, el Decreto 780 de 2016, el Decreto 457 de 2020 del Gobierno Nacional, las resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Circular 24 del Ministerio del Trabajo, el Decreto 2020070000967 del 12 de marzo de 2020 de la Gobernación de Antioquia y los Decretos 364 y 373 de 2020 de la Alcaldía de Medellín, y

CONSIDERANDO QUE

La Constitución Política en su artículo 2 establece, dentro de los fines esenciales del Estado, entre otros, que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en el país, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El artículo 46 Ibídem, contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

De conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Carta, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

La Ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y al tenor del Título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

La misma Ley 9 de 1979, en su artículo 598 establece que, “toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes”.

La Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud, dispone, en el artículo 5, que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, y señala, en su artículo 10, como deberes de las personas frente al derecho fundamental, los de “propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad”, “atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y prevención” y el de “actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

El Decreto 780 de 2016, en su Artículo 2.8.8.1.4.3 establece Medidas sanitarias “con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

- a. Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos;
- b. Cuarentena de personas y/o animales sanos;
- c. Vacunación u otras medidas profilácticas de personas y animales;
- d. Control de agentes y materiales infecciosos y tóxicos, vectores y reservorios;
- e. Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas;
- f. Clausura temporal parcial o total de establecimientos;
- g. Suspensión parcial o total de trabajos o servicios;
- h. Decomiso de objetos o productos;
- i. Destrucción o desnaturalización de artículos o productos si fuere el caso;
- j. Congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos.

Los Parágrafos 1 y 2 del mismo artículo establecen que “en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada. Así mismo, define que “las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar”.

El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas tendientes a prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

El COVID19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser y estornudar, 2) contacto indirecto por superficies inanimadas, y 3) aerosoles por microgotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.

El Artículo 2 del Decreto 457 decidió “ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia”

El citado Decreto permitió, excepcionalmente, el derecho de circulación de las personas en 34 casos o actividades.

Los establecimientos comerciales y mercados deben implementar las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

Los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces deben adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Debe impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

El Ministerio de Trabajo emitió la Circular 24 de 2020 con medidas temporales para la operación del Programa Colombia Mayor con ocasión de la fase de contención frente al COVID -19 y de la Declaración de Emergencia Sanitaria, Económica y Social.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

Se hace necesario establecer estrategias que faciliten el cobro del subsidio por parte de los adultos mayores de 70 años, los cuales se encuentran cobijados por la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo establecida por el Gobierno nacional, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 464 de 2020.

Los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes los operen deben adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

Para tal fin deben preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio, en todos los espacios sociales, laborales y comerciales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en torno a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus.

Las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general deben coadyuvar en la implementación de la presente norma y de las disposiciones complementarias que se emitan. En desarrollo del principio de solidaridad y de los postulados de respeto al otro, se deberá adoptar una cultura de prevención vital y minimización del riesgo.

En el Decreto 0419 del 30 de marzo de 2020, la Alcaldía de Medellín definió 7 medidas especiales de prevención y contención para la ciudad de Medellín por causa del coronavirus COVID-19, en el marco del decreto 457 del Gobierno Nacional que imparte instrucciones sobre la emergencia sanitaria.

Con el devenir de los acontecimientos vivenciales, económicos y culturales se generan nuevas necesidades de protección de la salud de los habitantes de Medellín, que requieren la implementación de medidas adicionales de prevención y contención de la Pandemia del coronavirus COVID-19

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. ADICIÓN. *Adicionar al Decreto 0419 del 30 de marzo de 2020 las siguientes medidas sanitarias y de policía de cumplimiento obligatorio y ejecución inmediata, teniendo como principio básico el autocuidado, la corresponsabilidad social en la promoción, protección y mantenimiento de la salud de personas, familias y la comunidad en general.*

8. MEDIDAS PREVENTIVAS Y SANITARIAS A ADOPTAR EN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DE MEDELLIN, SEVICIO PUBLICO COLECTICO Y SERVICIO PUBLICO INDIVIDUAL.

USUARIOS

- *Para el uso del servicio público de transporte, incluido el sistema METRO, es necesario el uso de tapabocas convencionales por los usuarios, como medida de prevención obligatoria.*
- *Se recomienda el uso de tapabocas quirúrgico, de no ser posible se utilizara de tela.*
- *El tapabocas quirúrgico no puede ser reutilizado y debe destruirse inmediatamente después de su uso, disponiéndose luego a la limpieza de manos con agua y jabón por parte de la persona que tenga contacto con el mismo.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

- *Si se hace uso de tapabocas de tela es necesario la descontaminación diaria del mismo por parte de quien lo usa y no trasladarlo a otras personas bajo ninguna circunstancia.*

PROPIETARIOS Y ADMINISTRADORES

- *Los empleados y encargados del manejo del sistema de transporte público deben usar tapabocas convencionales como medida de prevención y protección obligatoria.*
- *Deberán Intensificar la limpieza exhaustiva de los vehículos a base de agua, hipoclorito de sodio en la concentración conocida de uso doméstico o comercial al 5%, o productos desinfectantes en el interior de los vehículos, con mayor atención en cerraduras de las ventanas, barras de sujeción, timbres, asientos, manijas, cinturones de seguridad, seguros, puertas, descansabrazos y cabeceras. La limpieza se deberá contemplar por lo menos al finalizar cada viaje, por lo que será necesario contar con instrumentos básicos y productos de limpieza.*
- *Al realizar las labores de limpieza e higiene deberá protegerse con guantes. Una vez que termine deberá desechar los guantes de forma segura en un contenedor de residuos y aplicar el protocolo de lavado de manos.*
- *En el Sistema integrado de transporte público, transporte publico individual y colectivo, las ventanillas deben estar completamente abiertas, para favorecer la circulación de aire.*
- *Deberán implementar avisos dirigidos a los pasajeros, que informen sobre el protocolo de lavado de manos, protocolo higiene adecuada de las manos, el protocolo de estornudo, no tocarse la cara y otras formas de saludar y el uso obligatorio de tapabocas. Dicha información deberá ser consultada en la página web del Municipio de Medellín.*
- *Las empresas prestadoras de transporte público colectivo, garantizaran que los vehículos realicen la recogida y descenso de los pasajeros en los paraderos autorizadas, situación que será constantemente verificada por las autoridades con la finalidad de identificar el cumplimiento de las reglas sanitarias tanto por usuarios como por las empresas prestadora del servicio y sus empleados.*
- *Se recomienda el uso de tapabocas quirúrgico, de no ser posible se utilizará de tela.*
- *El tapabocas quirúrgico no puede ser reutilizado y debe destruirse inmediatamente después de su uso, disponiéndose luego a la limpieza de manos con agua y jabón por parte de la persona que tenga contacto con el mismo.*
- *Si se hace uso de tapabocas de tela es necesario la descontaminación diaria del mismo por parte de quien lo usa y no trasladarlo a otras personas bajo ninguna circunstancia.*

9. MEDIDAS PREVENTIVAS Y SANITARIAS A ADOPTAR POR LAS EMPRESAS Y ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO EXCEPTUADOS Y QUE PUEDEN DESARROLLAR ACTIVIDADES COMERCIALES EN EL MARCO DE LAS NORMAS VIGENTES.

- *Los establecimientos de comercio exceptuados y que están desarrollando actividades en el marco del aislamiento preventivo obligatorio, tales como bancos, supermercados, tiendas, farmacias entre otros, deberán proveer a sus empleados de*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

tapabocas ya sea para personal que atiende público o para aquellos que no lo hacen pero que desarrollan actividades laborales en el establecimiento de comercio.

- *De igual forma los empleadores suministrarán los elementos necesarios para desinfección de manos de sus empleados, teniendo para ello alcohol glicerinado, jabón y lavamanos para que el personal desarrolle la acción de forma regular.*
- *Se recomienda el uso de tapabocas quirúrgico, de no ser posible se utilizara de tela.*
- *El tapabocas quirúrgico no puede ser reutilizado y debe destruirse inmediatamente después de su uso, disponiéndose luego a la limpieza de manos con agua y jabón por parte de la persona que tenga contacto con el mismo.*
- *Si se hace uso de tapabocas de tela es necesario la descontaminación diaria del mismo por parte de quien lo usa y no trasladarlo a otras personas bajo ninguna circunstancia.*

ARTICULO SEGUNDO. Publicación. *Por adoptar medidas excepcionales y urgentes en pro de la protección del derecho fundamental a la salud de los ciudadanos, se prescinde de la publicación del proyecto del presente Decreto establecida en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y la Circular Municipal 18 del 30 de mayo de 2017.*

ARTICULO TERCERO. Vigencia. *El presente Decreto rige a partir del lunes 6 de abril de 2020.*

DANIEL QUINTERO CALLE
Alcalde de Medellín”.

3.2. Del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad del Decreto No. 452 de 2020 del Municipio de Medellín.

Revisado el Decreto 452 del 05 de abril de 2020 “*Por medio del cual se adiciona el Decreto 0419 del 30 de marzo de 2020*”, se advierte que cumple con los siguientes requisitos de procedibilidad:

- Es un acto administrativo de carácter general dirigido a los habitantes de Medellín – Antioquia.
- Adopta medidas en ejercicio de función administrativa, las cuales están consagradas en acto administrativo expedido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

Sin embargo, dichas medidas no desarrollan Decretos Legislativos expedidos en Estados de Excepción, acorde con el análisis que se efectuará a continuación.

Los fundamentos normativos del decreto remitido para control, fueron:

- Constitución Política, artículos 2, 49, 209, 213 y 315.
- Ley 715 de 2001, artículo 44
- Ley 1801 de 2016, artículos 14 y 202
- Ley 9ª de 1979, Título VII, artículo 598.
- Ley 1751 de 2015, artículo 5.
- Decreto 780 de 2016, artículo 2.8.8.1.4.3.
- Resoluciones 380 y 385 del 12 de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social *«Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19»*.
- Circular 24 de 2020 del Ministerio del Trabajo, Asunto: *“Medidas temporales para la operación del programa Colombia Mayor con ocasión de la fase de contención frente al covid-19 y de la declaración de emergencia sanitaria, económica y social.”*
- Decreto 2020070000967 del 12 de marzo de 2020 de la Gobernación de Antioquia y
- los Decretos 364, 373 y 419 de 2020 de la Alcaldía de Medellín.

También cita los siguientes Decretos del orden Nacional, respecto a cada uno de los cuales se efectuarán las consideraciones del caso:

- El **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”*.

Este decreto no invoca para su expedición el artículo 215 de la Constitución Política que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, sino los artículos 189, numeral 4, 303 y 315 íd. y la Ley 1801 de 2016, facultades en virtud de las

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

cuales actúa como suprema autoridad administrativa en materia de orden público, tranquilidad, seguridad pública y preservación ambiental, razón por la cual la Corte Constitucional no asumió su conocimiento para control inmediato de constitucionalidad.⁸

- El **Decreto 464 del 23 de marzo de 2020** “*Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020*”

Este Decreto fue expedido por el Presidente de la República de Colombia, “*en uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020*”; es decir, que se trata de un Decreto Legislativo que en principio dio lugar a que se avocara el conocimiento del control inmediato de legalidad.

Sin embargo, un estudio más reposado del tema, permite concluir que el acto administrativo remitido para control únicamente cita dicho decreto, al señalar que se hace necesario establecer estrategias que faciliten el cobro del subsidio por parte de los adultos mayores de 70 años, que se encuentran cobijados por la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo establecido por el Gobierno nacional de conformidad con el Decreto 464 de 2020, fundamento que no se compagina con lo que fue objeto de regulación por el citado Decreto.

El Decreto municipal 452 de 2020 finalmente adiciona el Decreto 0419 del Municipio de Medellín decretando medidas sanitarias y de policía que deberán ser adoptadas por los usuarios, propietarios y empleadores del sistema integrado de transporte masivo de Medellín, el servicio de colectivos y de transporte publico individual; así como las empresas y establecimientos de comercio exceptuados y que pueden desarrollar actividades comerciales en el marco de las normas vigentes.

⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

El anterior análisis permite concluir que el acto administrativo remitido, no desarrolla formal ni materialmente el Decreto Legislativo 464 de 2020, mediante el cual se declararon los servicios de telecomunicaciones incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales como servicios públicos esenciales y se adoptaron medidas sobre su prestación en el estado de emergencia económica, sobre la conectividad y la calidad del servicio, entre otras.

En ese orden de ideas, el Decreto municipal 452 de 2020 fue expedido en ejercicio de facultades ordinarias relacionadas con materias sanitarias y de orden público, propias del poder de policía y expedidos con fundamento en la emergencia sanitaria decretada por el Ministro de Salud y Protección Social.

A la misma conclusión llegó el Agente del Ministerio Público que al emitir concepto, solicitó que se “declare IMPROCEDENTE el medio de control inmediato de legalidad del Decreto objeto de estudio por no haber sido el mismo producto o desarrollo de un Decreto Legislativo.”.

Lo anterior, porque:

“El Decreto objeto de estudio consagró disposiciones, de carácter administrativo y del manejo del orden público, propias del ejercicio del poder de policía y de las competencias atribuidas en los artículos 2, 49, 209, 213 y 315 Numeral 3º de la Constitución Política, el Artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 9ª de 1979, el Decreto 780 de 2016, el Decreto 457 de 2020 del Gobierno Nacional, las resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Circular 24 del Ministerio del Trabajo, el Decreto 2020070000967 del 12 de marzo de 2020 de la Alcaldía de Medellín, sin que se observe de sus fundamentos jurídicos, que el mismo haya sido el producto o desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción.

En esta medida la norma municipal bajo estudio no sería objeto de Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA.

Una consideración distinta sería desconocer el principio de legalidad propio de Estado de Derecho, en el cual es la Ley la que fija el marco de competencias y atribuciones propias de las autoridades administrativas y

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

judiciales, no pudiendo estos últimos atribuirse competencias que no han sido fijadas en la Ley”.

4. Saneamiento

Sería del caso emitir sentencia de fondo, sino fuera porque se advierte que el acto remitido no reúne los requisitos de procedibilidad para ello y, por ende, se impone efectuar el saneamiento previsto en el artículo 207 del CPACA.

Teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad tiene como finalidad declarar ajustado a derecho o anular el acto administrativo remitido y que la ausencia de un requisito de procedibilidad, tal como ocurre en este caso, impediría una decisión de fondo, es preciso efectuar saneamiento y declarar improcedente el medio de control mediante auto interlocutorio proferido por el ponente, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, numeral 1 *“la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena”*.

En este caso, no sería posible emitir pronunciamiento respecto a la legalidad del acto remitido; por tanto, para evitar una sentencia inhibitoria de única instancia, que además de no resolver de fondo el asunto, carece de recursos, considera el Despacho que debe ejercer la potestad-deber de saneamiento previsto en el artículo 207 del CPACA; solución que resulta garantista, si se tiene en cuenta que por tratarse de un asunto de única instancia que pone fin al trámite, la decisión a cargo de ponente admitiría recurso de súplica (artículo 246 íd.), mientras que la misma providencia adoptada por la Sala Plena dejaría en firme la decisión sin recurso alguno.

Es cierto que la valoración inicial de la actuación dio lugar a avocar conocimiento y que esta etapa se surtió conforme a la ley; sin embargo, un nuevo estudio del tema, enriquecido con el concepto del señor Agente del Ministerio Público, permite arribar a la conclusión de que el acto

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

remitido no desarrolla un decreto legislativo y, por tanto, tal como ya se anunció, se impone declarar improcedente el medio de control mediante decisión de Sala Unitaria.⁹

Esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada ni impide que se ejerza control jurisdiccional del acto remitido a través de cualquiera de los medios de control que tiene previsto el ordenamiento jurídico para ello, esto es, a través de Nulidad, Nulidad y Restablecimiento del derecho o de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**, en Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO.- SANEAR lo actuado de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del CPACA, tras concluir que no se reúnen los requisitos de procedibilidad para emitir decisión de fondo en el presente asunto.

SEGUNDO.- DECLARAR IMPROCEDENTE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto No. 452 del 5 de abril de 2020, *“Por medio del cual se adiciona el Decreto 0419 del 30 de marzo de 2020”*, expedido por el Municipio de Medellín.

SEGUNDO. La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

TERCERO. Notifíquese la presente decisión al Municipio de Medellín y al Procurador Judicial delegado ante el Tribunal.

⁹ Acorde con la decisión mayoritaria adoptada en la sesión de Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia el 28 de mayo de 2020.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 452 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01375 00

CUARTO.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARIA GENERAL