

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, seis (6) de julio de dos mil veinte (2020).

Interlocutorio	No. 095
Radicado:	05001-23-33-000-2020-01206-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante:	MUNICIPIO DE AMALFI – ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 044 DEL 19 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 044 del 19 de marzo de 2020, a través del cual dictó nuevas medidas respecto de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus -COVID 19- y derogó el Decreto 042 del 2020.

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 28 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 12 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”*.

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.

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.

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. 044 del 19 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN NUEVAS MEDIDAS RESPECTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DEROGA EL DECRETO 042 DE 2020”*. 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 incrementen, 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:

- *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 y desinfección con alcohol e hipoclorito en las instalaciones y superficies de contacto público.*

Artículo 3. Medidas de carácter restrictivo. Atendiendo las directrices impartidas el Gobierno Nacional en las normas expuestas en la parte considerativa, además de la difusión del avance y propagación del coronavirus (COVID-19) en todo el territorio nacional, se hace necesario proteger y velar por la integridad, la salud y la vida de la comunidad del Municipio de Amalfi. Antioquia:

- *Suspender la realización de eventos públicos o privados de cualquier tipo (sociales, religiosos, gremiales, deportivos, etc) que conlleven la concentración de más de veinte (20) 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 70 años de edad y mujeres en estado de embarazo.*
- *Cierra 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 otros, dedicados a la práctica deportiva, recreativa y de actividad física.*
- *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 establecimientos y entidades: de comercio, bancarias y organizaciones gremiales, que la atención al público se hará de 8:00 a.m. a 7:00 p.m.; se exceptúan de esta disposición, establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentos no preparados, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.*
- *Los establecimientos y locales comerciales gastronómicos y/o de alimentos preparados podrá extender la oferta de sus productos fuera del horario restringido, mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio (con prenda o carnet de identificación); los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, podrán ofrecer sus servicios solo a sus huéspedes.*
- *Los vendedores estacionarios, semiestacionarios y ambulantes podrán funcionar hasta las 7:00 pm.*
- *El cargue y descargue de productos se deberá realizar durante el horario de atención al público.*

Artículo 4: *Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

Artículo 5: Trabajar con inspección de Policía, la adopción de las medidas higiénicas impartidas en las normas Nacionales, Departamentales y Municipales para los espacios o superficies de contagio en los centros residenciales y de espacios similares.

Artículo 6: Las empresas de transporte público, deberán realizar la desinfección y aseo de cada uno de los vehículos antes de iniciar la jornada de trabajo, además adoptar las medidas adicionales necesarias para prevenir contagios.

- Las empresas de transporte público intermunicipal deberán realizar encuesta a las personas que hayan estado por fuera del municipio, 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.

Artículo 7: 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.

Artículo 8: El horario de la Administración Municipal será de martes a sábado de 7:00 am a 12:00m y de 2:00 pm a 4:00 pm y la atención al público será en el horario de 8:00 am a 12:00 m, con un máximo de 5 personas, incluido el funcionario público que atenderá a los usuarios; para el complemento de la jornada laboral los servidores públicos utilizarán la modalidad de teletrabajo.

Artículo 9: Recomendar 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.

Artículo 10: Ordenar el toque de queda las 24 horas del día a mayores de 70 años de edad. Se exceptúa de esta medida las personas con quebranto de salud que requiera desplazamiento para atención médica.

Artículo 11: Exhortar a los menores de 14 años y sus padres a adoptar las medidas de autocuidado y auto aislamiento durante las 24 horas del día, hasta el 20 de abril de 2020.

Artículo 12: Promover a través de la Secretaria de Salud y Bienestar Social la conformación de la red de voluntarios solidarios para apoyar acciones humanitarias, para la atención de la presente emergencia.

Artículo 13: informar a la comunidad en general que se tiene habilitada las 24 horas la línea telefónica **3148201669**, para dar información a los usuarios relacionada con el coronavirus (COVID-19), instando igualmente, que quien considere tener sintomatología, se comunique a la línea para recibir instrucciones y evite el

desplazamiento al centro de salud, en caso de no ser necesario o sin las medidas preventivas para evitar el contagio.

Artículo 14: Disponer de las siguientes líneas telefónicas, en el marco de la campaña "En el aislamiento preventivo no estás solo, la Gran Alianza por Amalfi te cuida", es importante la colaboración, si presencias o escuchas algún caso de violencia no dudes en llamar a las líneas de atención autorizadas.

- Secretaría de Salud 8301805 ext. 128
- Policía Nacional 8301618 cuadrante 3208645439
- Comisaria de Familia 8300090 ext. 103
- Línea de orientación a mujeres víctimas de violencia 155

Artículo 15: 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.

Artículo 16: Ordenar el aplazamiento de las elecciones de dignatarios comunales, atendiendo la recomendación proveniente de la Gobernación de Antioquia y de la Jomada de Apoyo al Desarrollo para la Vereda Arenas Blancas que lidera el Batallón de Infantería No. 3 Batalla de Bárbula.

Artículo 17: Las farmacias, cuerpos de socorro, empresas prestadoras y operadoras de servicios públicos, empresas de vigilancia y seguridad privada no tendrán restricción de horario para poder así garantizar el servicio

Parágrafo: Las estaciones de servicio estarán abiertas en el horario restringido con atención exclusiva a vehículos oficiales y de emergencias.

Artículo 18. 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 19. 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 20. 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 21: La Administración Municipal de Amalfi, acoge integralmente las determinaciones del Decreto Departamental D 2020070001025 "por medio del cual se declara una CUARENTENA POR LA VIDA en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones", en consecuencia, se ordena darle cabal cumplimiento a este decreto.

Artículo 22. 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 a la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional, siendo de obligatorio cumplimiento y se deroga expresamente el decreto 042 del 18 de marzo de 2020". (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 19 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 315 numerales 1 y 2 de la Constitución Política y 202 de la Ley 1801 de 2016, y la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 2, 49 y 95 de la Constitución Política y 44 de la Ley 715 de 2001; la Ley 9 de 1979; el Decreto 780 de 2016, y los Decretos 417 y 420 de 2020, este último relacionado con las medidas de aislamiento preventivo expedido por el Gobierno Nacional.

En la parte resolutive del Decreto se declaró la emergencia sanitaria en el Municipio, se dictaron medidas preventivas de carácter general en razón al autocuidado, se dictaron medidas restrictivas como la suspensión de eventos públicos, actividades recreativas y culturales, prohibió las visitas al centro carcelario y al Centro del Adulto Mayor, organizó los horarios de atención al público de las entidades de comercio, bancarias, organizaciones gremiales, establecimientos y locales comerciales y gastronómicos de alimentos preparados, el cargue y

descargue de productos en el horario de atención al público, prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio entre el 19 de marzo y el 30 de mayo de 2020, reguló el funcionamiento de las empresas de transporte y la atención en el Despacho del Alcalde, fijó un horario para la Administración Municipal, ordenó el toque de queda para personas mayores de 70 años las 24 horas y para el resto de la población entre las 8:00 pm hasta las 5:00 am, ordenó el aplazamiento de las elecciones de dignatarios comunales y estableció las sanciones en caso de incumplir el mencionado decreto.

Ahora bien, el Decreto 420 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. 044 del 19 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 28 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. 044 del 19 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 28 de abril

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Expediente No. 05001-23-33-000-2020-01206-00

Municipio de Amalfi - Antioquia vs Decreto No. 044 del 19 de marzo de 2020 de Amalfi

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. 044 del 19 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN NUEVAS MEDIDAS RESPECTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DEROGA EL DECRETO 042 DE 2020”*, 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

8 DE JULIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL