

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	MUNICIPIO CONCORDIA-ANTIOQUIA
DEMANDADO	DECRETO No. 033 DEL 6 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE CONCORDIA-ANTIOQUIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 02027 00
ASUNTO	NO SE AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ARTÍCULO 136 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El día 2 de junio de 2020, la Secretaria de la Corporación envió por correo electrónico del Despacho, el reparto del control inmediato de legalidad del Decreto No. 033 del 6 de abril de 2020 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 030 de 2020 y se adoptan nuevas disposiciones dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, previo a avocar conocimiento es preciso hacer las siguientes,

ANTECEDENTES

Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en el país por la pandemia del COVID-19.

El Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el propósito de contrarrestar la calamidad pública que está viviendo el país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Por el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional dio instrucciones precisas para los alcaldes y gobernadores, con el fin de garantizar a través de sus diferentes instituciones los

derechos y libertades de las personas, teniendo como premisa la primacía de los intereses generales y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

El Alcalde del Municipio de Concordia-Antioquia, expidió el Decreto No. 030 del 1 de abril de 2020 *“Por medio del cual se adoptan nuevas disposiciones dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

En virtud de lo anterior el Alcalde de Concordia-Antioquia profirió el Decreto No. 033 del 6 de abril de 2020 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 030 de 2020 y se adoptan nuevas disposiciones dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Mediante auto del 3 de junio de 2020 este Despacho no avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 030 del 1 de abril de 2020.

CONSIDERACIONES

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagra el artículo 20 de la Ley 137 de 1994. El control inmediato de legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, medio de control que recae sobre las decisiones administrativas de carácter general, proferidas por el Presidente de la República o las entidades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos, que se expidan en un Estado de Excepción.

El capítulo 6 de la Constitución Política contempla los Estados de Excepción, los mismos que se encuentran descritos en los artículos 212 y 213 de dicho estatuto, como son el **Estado de Guerra Exterior** y el **Estado de Conmoción Interior**, sin embargo, cuando se presentan circunstancias distintas a las allí contempladas, en las cuales se *“perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”* la Carta Política en el artículo 215 autoriza al Presidente de la República para declarar el **Estado de Emergencia**, permitiendo la expedición de Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis.

Es preciso indicar que este Despacho en fechas anteriores, en virtud del principio de tutela judicial efectiva y ante la situación excepcional y extraordinaria, generada por la pandemia del

COVID-19, extendía el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, que no solo se derivaran de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esta tesis expuesta en auto del Consejo de Estado del 15 de abril de 2020¹, se fundamentó en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia, y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020, con la restricción de libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificultaba en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios, establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades. En este sentido, las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de marzo de 2020, prorrogadas por el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril del mismo año, indicaban que la mayoría de despachos judiciales del país no prestan el servicio al público de manera presencial y se suspendieron los términos en casi todos los procesos, salvo algunas excepciones.

No obstante, con el fin de ampliar progresivamente las excepciones a la suspensión de términos, atendiendo a la capacidad institucional en las circunstancias actuales y teniendo en cuenta que la legislación vigente, incluidos los diferentes códigos procesales, le da validez a los actos y actuaciones realizados a través de medios tecnológicos o electrónicos, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, cuyo artículo 1 prorrogó la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020 y en el artículo 5 dispuso excepciones adicionales a las que regían en ese momento en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

“ARTÍCULO 5. Excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo.

¹ Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Auto del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

Se exceptúan de la suspensión de términos prevista en el artículo 1 del presente Acuerdo las siguientes actuaciones en materia de lo contencioso administrativo:

5.1 Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5.2. El medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos expedidos desde la declaratoria de la emergencia sanitaria.

5.3. El medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria”

De conformidad con la decisión del 30 de abril de 2020² por el Consejo de Estado, mediante la cual se rechazó demanda de control inmediato de legalidad, en la cual se indicó que en virtud del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se habilitó la posibilidad de que las personas puedan acceder a la administración de justicia, a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo. En conclusión, el Consejo de Estado advirtió:

“Que a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas”.

CASO CONCRETO

² Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00

El control inmediato de legalidad procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades nacionales, (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Así las cosas, se verificará si en el presente asunto se presentan de manera concurrente los presupuestos exigidos por la ley para que proceda el control inmediato de legalidad.

El acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es el Decreto No. 033 del 6 de abril de 2020 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 030 de 2020 y se adoptan nuevas disposiciones dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, proferido por el Alcalde del Municipio de Concordia-Antioquia; es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad territorial y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte lo siguiente:

En los considerandos del Decreto No. 033 del 6 de abril de 2020 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 030 de 2020 y se adoptan nuevas disposiciones dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, se pone de presente el artículo 209 de la Constitución Política que indica que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones y se cita el artículo 315 de la Constitución Política el cual establece las atribuciones de los alcaldes para hacer cumplir los decretos del Gobierno Nacional y conservar el orden público en su jurisdicción.

Posteriormente, se hace alusión a la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y se establece que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos y las que fueren delegadas por el Presidente de la República y se cita la Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden

nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política.

Una vez citadas las normas que sustentan la expedición del Decreto No. 033 del 6 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Concordia-Antioquia relacionó, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social por la cual se declaró la emergencia sanitaria en el país por la pandemia del COVID-19, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el propósito de contrarrestar la calamidad pública que está viviendo el país por causa del nuevo coronavirus COVID-19 y el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional dio instrucciones precisas para los alcaldes y gobernadores, con el fin de garantizar a través de sus diferentes instituciones los derechos y libertades de las personas, teniendo como premisa la primacía de los intereses generales y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Ahora en la parte resolutive del Decreto No. 033 del 6 de abril de 2020, se dispuso lo siguiente:

“MODIFICAR el artículo tercero (3) del Decreto 030 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO TERCERO: REGULAR el horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio, que de conformidad con los decretos nacionales están autorizados para prestar sus servicios, los cuales deberán ser cerrados desde el día 01 de abril y hasta el 13 de abril de 2020 a más tardar las 3:00 pm.

PARAGRAFO: Las tiendas de barrio podrán atender durante estos días en el horario especial, entre las 7:00 am hasta las 6:00 pm.

ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFICAR el artículo cuarto (4) del Decreto 030 de 2020 el cual quedara así:

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR el cierre total de los establecimientos de comercio durante los días jueves 09 y viernes 10 de abril de 2020.

PARAGRAFO: Las tiendas de barrio podrán atender durante estos días en el horario especial, entre las 7:00 am hasta las 6:00 pm y se dejará la discrecionalidad a las droguerías y farmacias para que decidan la atención a los usuarios.

ARTÍCULO TERCERO: VIGENCIA el presente decreto rige a partir de su expedición y publicación y tendrá vigencia hasta tanto desaparezcan las causas que dieron a este y a la declaratoria de emergencia sanitaria decretada en todo el territorio nacional."

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 033 del 6 de abril de 2020, es dable indicar que el Alcalde Municipal de Concordia-Antioquia actuó conforme a las facultades otorgadas en el artículo 315 de la Constitución Política³, el cual establece que son atribuciones del alcalde hacer cumplir los decretos del Gobierno Nacional, conservar el orden público en su jurisdicción y como primera autoridad de Policía en el Municipio puede disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten de manera grave a la población, con el propósito de prevenir o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia, en este caso de la pandemia del COVID-19 y disminuir el impacto de posibles consecuencias, conforme a las normas que regulen la materia.

Además, se observa que la motivación del acto objeto de control se fundamenta en la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, con lo cual se busca tomar las medidas sanitarias necesarias para evitar la propagación del COVID-19, declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud.

Como puede verse, aunque el Decreto No. 033 del 6 de abril de 2020, se profirió con posterioridad al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no tiene como fundamento, ni desarrolla algún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción, porque como se anotó fue proferido en virtud de las facultades que tiene el Alcalde como primera autoridad de Policía en el Municipio, a quien le corresponde garantizar la convivencia y seguridad en su

³ "Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes..."

jurisdicción y el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 no es un decreto legislativo sino reglamentario y fue proferido con base en la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

Debe el Despacho precisar, que en virtud de lo expuesto por el Consejo de Estado en el auto del 30 de abril de 2020, en virtud del alcance del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, por lo tanto, el Decreto No. 033 del 6 de abril de 2020, no es susceptible del control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, sin perjuicio de que el acto administrativo sea susceptible de control judicial a través de los medios de control de Nulidad Simple⁴, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Por lo expuesto no se avoca conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 033 del 6 de abril de 2020 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 030 de 2020 y se adoptan nuevas disposiciones dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* del Municipio de Concordia-Antioquia, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, **el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 033 del 6 de abril de 2020 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 030 de 2020 y se adoptan nuevas disposiciones dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* del Municipio de Concordia-Antioquia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

⁴Medio de control excepcionado de la suspensión de términos por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, para su presentación por medios electrónicos

SEGUNDO: Contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 o demás normas concordantes.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

CUARTO: Notificar esta providencia por correo electrónico al Representante legal del Municipio de Concordia-Antioquia o a quien este haya delegado la facultad para recibir notificaciones.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
8 DE JUNIO DE 2020
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL