

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020).

Interlocutorio	No. 057
Radicado:	05001-23-33-000-2020-01967-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Demandante:	MUNICIPIO DE APARTADÓ - ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 181 DEL 16 DE MAYO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE APARTADÓ

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Apartadó – Antioquia expidió el Decreto 181 del 16 de mayo de 2020, a través del cual modificó el Decreto 180 del 15 de mayo de 2020, que prohibió el expendio y consumo de bebidas alcohólicas y estableció horarios de toque de queda en el Municipio, así como medidas necesarias para la ejecución de las disposiciones de aislamiento preventivo obligatorio por el Covid-19, ordenadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 636 de 2020 y Decretos municipales 174 y 180 del mismo año.

El municipio de Apartadó remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 16 de mayo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 29 de mayo del mismo año.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Del control inmediato de legalidad

Inicialmente el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ estableció el control de legalidad y dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la

¹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

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”*.

En el artículo 185 del CPACA se regula el trámite que se le debe impartir al control inmediato de legalidad.

Entonces, 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.

2.2 Del caso concreto

El municipio de Apartadó remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 181 del 16 de mayo de 2020, *“Por*

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.

el cual se modifica el decreto 180 del 15 de mayo de 2020, que prohíbe el expendio y consumo de bebidas alcohólicas y establece horarios de toque de queda en el municipio de Apartadó, como medidas necesarias para la ejecución de las disposiciones de aislamiento preventivo obligatorio por el COVID-19, ordenadas por el Gobierno Nacional mediante decreto 636 de 2020 y decretos municipales 174 y 180 de 2020". En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el ARTÍCULO SEGUNDO del Decreto 180 del 15 de mayo de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO SEGUNDO: Declarar el **TOQUE DE QUEDA**, en toda la jurisdicción del Municipio de Apartadó, desde las 6:00 P.M. del día **SÁBADO 16 DE MAYO DE 2020** hasta las 03:30 a.m. del día **LUNES 18 DE MAYO DE 2020**.

Parágrafo:1. (sic) Se exceptúan de la presente medida, las siguientes actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud y su cadena de suministros y mantenimiento.
2. Compra de medicamentos y productos farmacéuticos y su distribución.
3. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito
4. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
5. Las actividades relacionadas con los servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
6. Los servicios funerarios.
7. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado.
8. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en instituciones salud o edificaciones públicas privadas.
9. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento, abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento, disposición final, reciclaje, incluyendo residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.
10. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar el mantenimiento indispensable de empresas y plantas industriales del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.
11. Comercio al por menor de combustible.

El Despacho no avocará el conocimiento del Decreto de Apartadó puesto que no fue proferido *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*.

El Consejo de Estado en la providencia del 2 de abril de 2020 dictada dentro del proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2020-00984-00 y con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suárez Vargas hizo un análisis de las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad y precisó:

“(…) 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 181 del 16 de mayo de 2020, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Apartadó el 16 de mayo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 44, 45, 49, 95 y 315 de la Constitución Política; las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 1751 de 2015 y 1801 de 2016, el Decreto 636 de 2020 y los Decretos municipales 174 y 180 de 2020.

Su parte resolutive se limita a modificar el artículo segundo del Decreto municipal 180 del 15 de mayo de 2020, que declara el toque de queda en el Municipio desde las 6:00 p.m. del 16 de mayo hasta las 3:30 a.m. del 18 de mayo de 2020, establece en su parágrafo 1 excepciones a la medida y en su parágrafo 2 determina que las demás actividades exceptuadas por el Decreto 636 de 2020 y el Decreto municipal 174 del mismo año se podrían desarrollar únicamente en los horarios no sujetos a toque de queda.

En el acto administrativo no se hace ninguna consideración al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado en todo el territorio nacional por medio de

los Decretos Legislativos Nos. 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020. Y no desarrolla un Decreto Legislativo.

Según el artículo 315 de la Constitución Política son atribuciones del alcalde, entre otras, 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.

Se dice en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que son funciones del alcalde en relación con el orden público, decretar el toque de queda.

En ese mismo sentido, se establece en la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”* que son autoridades de policía el Presidente de la República, los gobernadores, los Alcaldes Distritales o Municipales, los inspectores de Policía y los corregidores, las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos y a los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

En el artículo 202 de la ley ibídem se dispone que los Alcaldes, como autoridades de policía y con el fin de conjurar situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y, con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, podrán ordenar como medida, entre otras, el toque de queda.

De otra parte, el Decreto No. 636 del 6 de mayo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia y el mantenimiento del orden público”*, a que hace alusión el Decreto municipal, no es un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de excepción, sino que fue proferido por el ejecutivo en desarrollo de sus facultades administrativas.

El Decreto municipal se fundamenta entonces en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde como primera autoridad de Policía del municipio.

Por lo expuesto, esta Corporación NO AVOCARÁ CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto No. 181 del 16 de mayo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Apartadó.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria de Oralidad del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia,

RESUELVE

1. **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto No. 181 del 16 de mayo de 2020, *“Por el cual se modifica el decreto 180 del 15 de mayo de 2020, que prohíbe el expendio y consumo de bebidas alcohólicas y establece horarios de toque de queda en el municipio de Apartadó, como medidas necesarias para la ejecución de las disposiciones de aislamiento preventivo obligatorio por el COVID-19, ordenadas por el Gobierno Nacional mediante decreto 636 de 2020 y decretos municipales 174 y 180 de 2020”*, expedido por el municipio de Apartadó - Antioquia, por las razones expuestas.
2. **COMUNÍQUESE** esta decisión al municipio de Apartadó - Antioquia.
3. **EJECUTORIADO** el presente auto, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

11 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARÍA GENERAL