



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Tercera de Decisión
Magistrado Ponente: Jairo Jiménez Aristizábal

Medellín, ocho (08) de marzo de dos mil veinte (2020)

Referencia:

Radicado: 05000-23-33-000-2020-00828-00
Medio de Control: INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante: MUNICIPIO DE RIONEGRO.
Demandado: DECRETO No. 181 DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE RIONEGRO.

Decisión:	<i>Deja sin efectos todo lo actuado / No avoca conocimiento.</i>
------------------	--

Encontrándose el presente proceso a Despacho para sentencia y en el tiempo dispuesto por el numeral 6° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 para registrar proyecto de fallo, el Magistrado sustanciador encuentra que se presenta una circunstancia que impide dictar dicha sentencia y obliga a adoptar medidas de saneamiento para precaver posibles nulidades y/o fallos inhibitorios, previas las siguientes

CONSIDERACIONES:

El artículo 1° de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo tanto, en todo el ordenamiento jurídico se proyectan, los derechos, valores y principios que lo fundamentan; entre ellos, el principio de legalidad, con base en el cual las actuaciones del Estado están sometidas obligatoriamente a los mandatos legales y constitucionales o de manera más general en normas preestablecidas.

En el mismo sentido el artículo 6° de la Constitución Política al referirse a la responsabilidad de los servidores públicos, aporta mayores datos sobre el principio de legalidad, "... dicha disposición establece la vinculación positiva de ellos servidores públicos a la Constitución y la Ley, en tanto se determina que en el Estado colombiano

rige un sistema de responsabilidad que impide a sus funcionarios actuar si no es con fundamento en dichos mandatos”¹

Pero dicho principio no se agota en el sometimiento de la actuación al derecho, pues va de la mano de lo que se conoce como presunción de legalidad, que consiste en que la actuación no solo debe estar ajustada a derecho, sino que, además, se presume, por seguridad jurídica y en procura de la convivencia pacífica, que así es y por tal razón obliga a sus destinatarios.

Ahora bien, en cuanto a la legalidad de los actos administrativos, el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA- dispone: *“Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”*.

Es claro entonces que los actos administrativos se presumen legales, pero la validez de los mismos puede ser debatida ante el operador jurídico, el cual tiene la facultad de determinar si el mismo se ajusta o no al ordenamiento jurídico; esta revisión opera generalmente a petición de parte y de forma posterior. Sin embargo, en algunos casos debido a la importancia, la sensibilidad y las implicaciones de las materias que la norma regula, el constituyente o el legislador previeron mecanismos especiales para su revisión, que rompen con la lógica de la jurisdicción rogada, e incluso, de la presunción de legalidad o constitucionalidad.

En efecto, existen algunas leyes que no nacen a la vida jurídica, ni generan efectos jurídicos hasta tanto no se haya verificado su concordancia con la constitución, como es el caso de las leyes estatutarias y las aprobatorias de tratados internacionales y es lo que se conoce como control previo y automático de legalidad. En otros casos, ese control no es previo, pero sí automático, es decir, qué si bien las normas se presumen constitucionales o legales y pueden entrar en vigencia, el Constituyente o el Legislador obligan a que sean controladas inmediatamente a continuación de su

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

expedición, sin necesidad de que contra ellas se ejerza el derecho de acción, como es el caso de los actos administrativos expedidos bajo los Estados de Excepción.

Del Control Inmediato de Legalidad:

Los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, contemplan los Estados de Excepción, 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 los Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis, disposición normativa que textualmente consagra lo siguiente:

“**ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

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 cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994, que en su artículo 20 dispone:

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

Ahora bien, en cuanto al Medio de Control Inmediato de Legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual 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 citado artículo prescribe lo siguiente:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

De las normas antes citadas, se desprende que el control operará siempre que sea un acto administrativo de carácter general, que desarrolle los decretos legislativos

expedidos durante los estados de excepción, es decir, los que adopten las medidas previstas en ellos, permitiendo implementar las soluciones legales para conjurar la crisis.

Del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, la cual fue prorrogada hasta el 31 de agosto, a través de la Resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020, las mismas que encuentran fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dichas resoluciones el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Días después, el Presidente de la República de Colombia con la firma de todos los Ministros, 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 treinta (30) días y, posteriormente, mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Presidente declaró de nuevo por treinta (30) días más el Estado de Excepción.

Del Caso concreto:

El Alcalde del Municipio de Rionegro, Antioquia, remitió el Decreto No. 181 del veinticinco (25) de marzo de 2020 *“Por el cual se suspenden términos administrativos”* para que el Tribunal decidiera sobre la legalidad de dicho acto, correspondiéndole por reparto al suscrito Magistrado.

El citado acto administrativo decretó lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Suspender los términos administrativos en los siguientes procesos llevados a cabo en la Administración Municipal *“Juntos Avanzamos Más”*.

1. Quedan suspendidas las audiencias programadas en virtud de los procesos contravencionales de tránsito y transporte adelantados por los Inspectores de Tránsito adscritos a la Subsecretaría de Movilidad del municipio de Rionegro. De conformidad con ello se suspenden igualmente los términos procesales para dichos procedimientos.
2. Quedan suspendidas las audiencias programadas por las Inspecciones de Policía del municipio de Rionegro. De conformidad con ello se suspenden igualmente los términos procesales para dichos procedimientos.
3. Quedan suspendidos los términos procesales en actos administrativos relacionados con el tratamiento especial regulados en el Acuerdo 012 de 2018 y las resoluciones modificadoras de que trata el artículo 52 del Acuerdo 045 de 2013.
4. Quedan suspendidos los términos procesales en actos administrativos relacionados con el procedimiento administrativo de cobro coactivo.
5. Quedan suspendidos los términos procesales en actos administrativos relacionados con la expedición de licencias urbanísticas y otras actuaciones relacionadas con la expedición de licencias.
6. Quedan suspendidos (sic) las audiencias programadas en virtud de los procesos disciplinarios adelantados por el Grupo Formal de Trabajo para el Control Interno Disciplinario del Municipio de Rionegro, así como aquellos que se encuentren en trámite de apelación. De conformidad con ello se suspende igualmente los términos procesales para dichos procedimientos.
7. Se suspende el conteo de términos para los comparendos manuales elaborados por los agentes de tránsito en vía pública.
8. Se suspende la exigencia de prestación de cursos de pedagogía dictados por los centros autorizados como sanción a las infracciones de tránsito por el periodo enunciado en el artículo segundo del presente acto administrativo, éstos deberán reprogramarse en nuevas fechas.
(...)"

Como se observa, de la lectura de las anteriores disposiciones, el Decreto en estudio, en el artículo primero de la parte resolutive, decretó suspender los términos administrativos en los procesos llevados a cabo en la administración municipal, tales como, las audiencias y en los procedimientos contravencionales de tránsito, en los procedimientos adelantados ante las inspecciones de policía, los procedimientos de cobro coactivo, los urbanísticos, los disciplinarios, entre otros trámites.

Ahora bien, a través del Auto del 27 de abril de 2020, en el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Agente del Ministerio Público frente al Auto Admisorio de la Demanda, el Despacho se pronunció en el siguiente sentido:

“Es claro para el Despacho, como lo ha mencionado en otras decisiones, que el alcalde municipal, en desarrollo de sus funciones, puede realizar diversas actuaciones con el propósito de mantener el orden público de su entidad territorial, como autoridad de policía y de tránsito, al igual que puede realizar muchas actuaciones con el propósito de proteger el derecho a la salud de los habitantes del municipio que administra², pero no es tan claro para este operador jurídico que el mismo pueda, en ejercicio de funciones propias, sin contar con la declaratoria del estado de excepción, ordenar la suspensión de términos y procedimientos dispuestos en la Ley y con ello detener el funcionamiento de la administración.

(...)

² Ley 1751 de 2015.

No es tan evidente para el Despacho que suspender todos los procedimientos que se adelantan en un municipio, los cuales, como ya se dijo, tienen términos establecidos por ley, se haga en ejercicio de funciones propias del alcalde municipal y, por ende, no requiera de un control inmediato para estudiarse su legalidad”.

No obstante, en Sala Plena Virtual del 28 de mayo de 2020, se decidió: *“...que el proyecto es derrotado, en tanto la Sala mayoritaria determinó que el Tribunal NO es competente para conocer del control inmediato de legalidad del decreto de la referencia; y además, que es a la ponente a quien corresponde proferir la decisión correspondiente para remediar la situación, conforme lo ya acordado”*³.

La anterior decisión se tomó en el estudio del proyecto de fallo dentro del Radicado No. 2020-00860 –Decreto bajo control No. 076 del 24 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Marinilla *“Por medio del cual se suspenden términos en los procedimientos y actuaciones administrativas como consecuencia de la emergencia sanitaria por el covid-19”*.

Como argumentos para la toma de la decisión en mención se encuentra el hecho de que el Tribunal no tiene competencia para conocer del asunto, dado que el Decreto No. 457 de 2020 no fue expedido en desarrollo de un Decreto legislativo, por lo que el estudio de su legalidad es a través de otro medio de control, además, el Decreto 491 de 2020 que habilita la suspensión de términos en las actuaciones administrativas, aún no estaba vigente para la fecha en que se expidió el acto sometido a control, por tanto, como el decreto fue expedido de manera anterior al Decreto 491 de 2020 y mediante el medio de control inmediato de legalidad no se puede entender que el legislador convalidó lo allí decidido, pues la competencia no se convalida, el Decreto 491 solo tiene fuerza hacia futuro y que no se puede desarrollar lo que no existía para la fecha en que se expidió el acto.

Se estimó también que el Tribunal no es competente para conocer de aquellos actos administrativos que suspenden los términos de la administración a través del presente medio de control, pues si bien es cierto que se tomó una medida que debía dictarse a

³ Acta de Sala Plena del 28 de mayo de 2020

través de un acto legislativo, esto debería analizarse a través del medio de control de nulidad simple, como vicio de falta de competencia.

Al verificar, entonces los presupuestos exigidos por la ley, conforme a la interpretación brindada por la Sala Plena de esta Corporación, encontramos que el acto administrativo objeto de Control Inmediato de Legalidad, Decreto 181 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se suspende términos administrativos”*, proferido por el Alcalde del Municipio de Rionegro-Antioquia, cumple con dos de los presupuestos para ser estudiado mediante el Control Inmediato de Legalidad, 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, esto es, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte que en la parte inicial del Decreto No. 181 del 25 de marzo de 2020, se citan como fundamento los artículos 02, 49 y 315 y el Decreto Nacional 457 de 2020.

Más adelante, en los considerandos, se citan la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y Protección Social; el Decreto Departamental 2020070000967 del 12 de marzo y se relaciona el Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional.

Se hace importante dejar en claro que si bien el acto administrativo para su expedición se fundamento en el Decreto Nacional 457, este no es legislativo, además, no obstante el Decreto 491 de 2020 dispuso la facultad de suspender los términos de los procedimientos administrativos, este se expidió con posterioridad al acto administrativo objeto de revisión, por lo que mal podríamos a firma que lo desarrolló.

En virtud de lo anterior y de conformidad con el contenido del Decreto 181 del 25 de marzo de 2020, es dable indicar que el Alcalde Municipal de Rionegro-Antioquia actuó conforme a las facultades otorgadas en el artículo 315 de la Constitución Política, el cual establece que son atribuciones del alcalde hacer cumplir los decretos del Gobierno Nacional, conservar el orden público en su jurisdicción y es la primera autoridad de Policía en el municipio, por lo que se le faculta de disponer de acciones

transitorias 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.

Ahora, si bien el Decreto 181 del 25 de marzo de 2020 “*Por el cual se suspenden términos administrativos*”, se profirió en el marco temporal de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica⁴, 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, el mismo 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 jurisdicción.

Además, de la lectura de las medidas en él adoptadas, no se desprende tampoco el desarrollo de decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en el marco del Estado de Excepción, por el contrario, su expedición se fundamentó, entre otras disposiciones constitucionales y legales, que se repite, concierne a la competencia asignada al Alcalde, principalmente relacionadas con el manejo de orden público y que no devienen, propiamente, de Decreto Legislativo alguno, emitido con fundamento de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

En este sentido, el Consejo de Estado⁵ ha dicho que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar estas actuaciones administrativas de carácter general, esto es, los actos expedidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa, que desarrollan o que reglamentan un decreto legislativo, dictado al amparo de los estados de excepción⁶.

⁴ Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 5 de marzo de 2012. M.P Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Sentencia de 2 de noviembre de 1999, M.P Carlos Arturo Orjuela Góngora, Radicación número: CA- 037. Corte Constitucional. Sentencia C-1005 del 15 de octubre de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto

⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, consejera ponente: Rocío Araújo Oñate. Providencia del veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A. también se pueden consultar, entre otras, las siguientes decisiones: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 27 de octubre de 2011. Expediente: 11001-03-26-000-2007-00040-00

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, adelantar el Control Inmediato de Legalidad del mencionado decreto municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo, es importante aclarar, que ello no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, que permite al Juez, una vez agotada cada etapa del proceso, adoptar las medidas de saneamiento que estime necesarias, y acogiendo los lineamientos y criterios adoptados en forma mayoritaria por la Sala Plena de esta Corporación, en la sesión virtual llevada a cabo el pasado 28 de mayo de la anualidad que avanza, según se documenta en el acta 08, correspondiente a la sesión, en aras de evitar una decisión inhibitoria, se dejará sin efecto todo lo actuado en el *sub examine* a partir del auto por medio del cual se avocó el conocimiento del acto administrativo bajo estudio mediante el Control Inmediato de Legalidad y, en su lugar, se abstendrá de avocar conocimiento del Decreto 181 del 25 de marzo de 2020 “*Por el cual se suspenden términos administrativos*” por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA TERCERA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO TODO LO ACTUADO en el proceso, a partir de la providencia del 1° de abril de 2020, por medio de la cual se admitió el conocimiento del Control Inmediato de Legalidad del Decreto 181 del 25 de marzo de 2020 “*Por el cual se*

(34.144). MP. Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia de 14 de abril de 2010. Expediente: 11001-03-26-0002005-00044-00 (31.223). MP. Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia de 2 de mayo de 2007. Expediente: 1100103-26-000- 1998-05354-01(16257). MP. Ruth Stella Correa Palacio.

suspenden términos administrativos”, expedido por el Alcalde del municipio de Rionegro – Antioquia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **NO SE AVOCA** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto 181 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se suspenden términos administrativos”*.

TERCERO: Comuníquese a la Secretaría del Tribunal y al Municipio de Rionegro – Antioquia, para que se desfije el aviso mediante el cual se informó de la existencia del presente proceso.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL
MAGISTRADO



Tribunal Administrativo de Antioquia
Secretaría General

En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.
Medellín, 11 de junio de 2020. Fijado a las 8:00 a.m.



JUDITH HERRERA CADAVID
Secretaria