

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

Interlocutorio **No. 061**

Radicado: 05001-23-33-000-2020-00865-00

Instancia: ÚNICA – SENTENCIA

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Demandante: MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE OSOS –
ANTIOQUIA

Demandado: DECRETO No. 124 DEL 17 DE MARZO DE 2020
DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE OSOS

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Santa Rosa de Osos – Antioquia expidió el Decreto No. 124 del 17 de marzo de 2020, a través del cual declaró el toque de queda en el Municipio como medida de contención de la propagación del Covid-19 y dictó otras disposiciones.

El Alcalde del municipio de Santa Rosa de Osos – Antioquia remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 26 de marzo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 29 de marzo del mismo año.

A través de auto del 30 de marzo 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 Santa Rosa de Osos 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 5 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 Aspecto previo

El artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹ dispone que agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá un control de legalidad para sanear vicios que acarreen nulidades o irregularidades.

En reunión del pasado 4 de junio la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia decidió que el Tribunal no era competente para conocer este asunto puesto que el acto administrativo en cuestión no desarrolla ningún Decreto Legislativo y que dicha decisión la debía tomar el ponente.

2.2 Del control inmediato de legalidad

En el artículo 20 de la Ley 137 de 1994² 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 establecidos³. 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”*⁴.

¹ En adelante CPACA

² Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

³ 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.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

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”*.

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 distintitos actos administrativos como desarrollo de los Decretos Legislativos, tal y como se establece en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

2.3 Del caso concreto

El municipio de Santa Rosa de Osos remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 124 del 17 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE OSOS, DEBIDO A LA ACTUAL SITUACIÓN DE CONTINGENCIA OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO: ADOPTAR el Toque de Queda en el Municipio de Santa Rosa de Osos, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19, entre el día 17 al 31 de Marzo de 2020.

PARÁGRAFO PRIMERO: el Horario establecido para el presente toque de queda es desde las 9:00 Pm hasta las 4:00 am.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se exceptúa de la medida de toque de queda a las personas que acrediten que su desplazamiento obedece al cumplimiento de actividades laborales o médicas.

ARTÍCULO SEGUNDO: La violación al presente Decreto dará lugar a las sanciones de la Ley 1801 del 2016.

ARTÍCULO TERCERO: Toda la comunidad del Municipio de Santa Rosa de Osos, deberá dar cumplimiento a lo preceptuado en este decreto, y las órdenes del Departamento de Antioquia y las autoridades de salud, so pena de imponer las sanciones a que haya lugar por incumplimiento.

ARTÍCULO CUARTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de publicación.”. (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 No. 124 del 17 de marzo de 2020, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Santa Rosa de Osos el 17 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 315 Superior, las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016.

En la parte motiva del acto administrativo se hace referencia al artículo 49 de la Constitución Política que dispone que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y, al artículo 95 que impone el deber de obrar conforme al principio de solidaridad social.

Se expone en el acto administrativo que la Organización Mundial de la Salud identificó desde enero de 2020 un brote de Covid-19 como emergencia de salud pública de importancia internacional, que el 11 de marzo de 2020 decretó la Pandemia mundial, y que el Ministerio de Salud y Protección Social ha venido implementado medidas para enfrentar el virus, y para mantener los contactos controlados y que por esa razón expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 por medio de la cual declaró la emergencia sanitaria y adoptó medidas preventivas de aislamiento y cuarentena.

En la parte resolutive del Decreto se declara el toque de queda en el municipio, y se señala que cualquier violación a la medida será sancionada con fundamento en la Ley 1801 de 2016.

Se señala que los Decretos 418⁵ y 420⁶ de 2020 no son decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de excepción, fueron proferidos por el ejecutivo en desarrollo de sus facultades administrativas.

A pesar de que el Decreto No. 124 del 17 de marzo de 2020 es un acto administrativo general expedido por la autoridad municipal, se fundamenta en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde y que le fueron conferidas mediante el artículo 315 Superior y por las Leyes 1523 de 2012 y 1801 de 2016, que se dirigen a la declaratoria del toque de queda, 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.

Teniendo en cuenta lo anterior y la decisión mayoritaria de la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia del 4 de junio de 2020, se declarará improcedente el control inmediato de legalidad.

En todo caso se recuerda que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, luego no impide 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. SE DECLARA IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del Decreto No. 124 del 17 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE OSOS, DEBIDO A LA ACTUAL SITUACIÓN DE CONTINGENCIA OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)”*, expedido por el municipio de Santa Rosa de Osos – Antioquia, por las razones expuestas.

2. 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.

3. COMUNÍQUESE esta decisión al municipio de Santa Rosa de Osos – Antioquia y al Procurador 30 Judicial II Delegado ante esta Corporación.

⁵ Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

⁶ Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

4. **EJECUTORIADO** el presente auto, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

17 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL