

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

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

Interlocutorio	No. 068
Radicado:	05001-23-33-000-2020-00788-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Demandante:	MUNICIPIO DE CALDAS - ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 059 DEL 19 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE CALDAS

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Caldas – Antioquia expidió el Decreto 059 del 19 de marzo de 2020, a través del cual declaró la calamidad pública en el Municipio como medida de contención de la propagación del Covid-19 y dictó otras disposiciones.

El municipio de Caldas remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 25 de marzo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 26 de marzo del mismo año.

A través de auto del 27 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 Caldas 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 30 de abril de 2020 se corrió traslado al Procurador para dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 185 del CPACA, quien emitió concepto y, el 4 de junio de 2020 se discutió en Sala Plena.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Aspecto previo

El artículo 207 del CPACA 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 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,

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.

Medio de control: Control inmediato de legalidad
Expediente No. 05001-23-33-000-2020-00788-00

Municipio de Caldas - Antioquia vs Decreto No. 059 del 19 de marzo de 2020 de Caldas

“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”.

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 Caldas remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 059 del 19 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declara una calamidad pública en el Municipio de Caldas, Antioquia como medida de contención de la propagación del COVID-19, y se dictan otras disposiciones en materia del orden público”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. Declarar la calamidad pública en el Municipio de Caldas, Antioquia a partir de la expedición y publicación del presente decreto hasta el treinta (30) de mayo de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO. Dar aplicación a las disposiciones contenidas en los artículos 65, 66, 67 y 80 de la Ley 1523 de 2012 una vez declarada la Calamidad Pública, a fin de prevenir y contener la propagación del COVID-19 y salvaguardar el bien jurídico de la vida y la salud de los habitantes del Municipio de Caldas.

ARTÍCULO TERCERO. Adoptar las siguientes medidas transitorias de orden público que serán de obligatorio cumplimiento por parte de todos los habitantes del Municipio de Caldas a partir del martes veinticuatro (24) de marzo de 2020, en

³ Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Expediente No. 05001-23-33-000-2020-00788-00

Municipio de Caldas - Antioquia vs Decreto No. 059 del 19 de marzo de 2020 de Caldas

cumplimiento y complementando lo dispuesto en el Decreto Nacional 420 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional con el fin de contener la propagación del COVID-19:

- a) -Prohibir el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos y establecimientos de comercios abiertos al público, ubicados en la jurisdicción del Municipio de Caldas, hasta las 06:00 a.m. del sábado treinta (30) de mayo de 2020. Esto es, de manera permanente.*
- b) -Prohibir los eventos, reuniones y aglomeraciones de cualquier tipo de más de cincuenta (50) personas en espacios abiertos y cerrados, ubicados en la jurisdicción del Municipio de Caldas, hasta las 06:00 a.m. del sábado treinta (30) de mayo de 2020. Esto es, de manera permanente.*
- c) Ordenar el toque de queda de los niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho (18) años, así como de los adultos mayores de setenta (70) años que habiten en el Municipio de Caldas, hasta las 04:00 a.m. del lunes veinte (20) de abril de 2020. Esto es, de manera permanente.*
- d) Prohibir la realización de actividades deportivas, recreativas y culturales en cualquiera de las vías y el espacio público del Municipio de Caldas, hasta las 06:00 a.m. del sábado treinta (30) de mayo de 2020. Esto es, de manera permanente.*
- e) Prohibir la estadía al interior de los parques públicos, escenarios deportivos y gimnasios al aire libre del Municipio de Caldas, hasta las 06:00 a.m. del sábado treinta (30) de mayo de 2020. Esto es, de manera permanente.*
- f) Revocar temporalmente hasta nueva orden, la restricción de la circulación de los vehículos de carga y volquetas en la jurisdicción del Municipio de Caldas, contenida en el parágrafo del artículo primero del Decreto Municipal 050 del 13 de marzo de 2020.*

ARTÍCULO CUARTO. *En cumplimiento de la Resolución Ministerial No. 0453 del 18 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y la Protección Social de manera conjunta con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, confirmar las siguientes medidas desde el dieciocho (18) de marzo de 2020, hasta el miércoles quince (15) de abril de 2020 de manera permanente, dispuestas así:*

Artículo 1. Clausura temporal de establecimientos. *Adoptar como medida sanitaria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión: de baile; ocio y entretenimiento y juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juegos de video.*

Parágrafo 1. *Los establecimientos y locales comerciales a que alude el presente artículo que prevean en su objeto social la venta de comidas y bebidas: permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega de domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar.*

Parágrafo 2. Esta medida no será aplicable a los servicios prestados en establecimientos hoteleros.

Artículo 2. Suspensión de trabajos o servicios. Adoptar como medida sanitaria preventiva y de control, la suspensión del expendio de bebidas alcohólicas para el consumo dentro de los establecimientos, no obstante, podrá realizarse la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que hubiere lugar.

Parágrafo 1. Esta medida no será aplicable a los servicios prestados en establecimientos hoteleros. "

Artículo 3. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente acto administrativo, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016. sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiera lugar."

ARTÍCULO QUINTO. Adoptar las medidas de orden público adicionales que determinen el Gobierno Nacional aplicables en todo el territorio nacional y las que determine el Departamento de Antioquia aplicables a todo el territorio departamental.

ARTÍCULO SEXTO. El control y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones aquí contenidas estará a cargo de la Alcaldía de Caldas a través de sus diferentes dependencias, de acuerdo a la misionalidad de cada una de ellas, con el apoyo y articulación de los organismos de seguridad y justicia como la Policía y Ejército Nacional.

PARÁGRAFO. De conformidad con lo señalado en el artículo 15 de la Ley 1801 de 2016. las acciones transitorias solo regirán mientras dure la calamidad o hasta que decrete lo contrario, y la Alcaldía de Caldas dará cuenta inmediata de las medidas que hubiere adoptado al Concejo Municipal, en sus inmediatas sesiones, según corresponda.

ARTÍCULO SÉPTIMO. A quien incumpla, desacate o desconozca las disposiciones consagradas en el presente decreto, se le impondrá las medidas correctivas conforme a la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y la Ley 9ª de 1979.

ARTÍCULO OCTAVO. Por adoptar medidas excepcionales y urgentes en pro de la protección del derecho fundamental a la salud de los habitantes del Municipio de Caldas, se prescinde de la publicación del proyecto de decreto, de conformidad con el numeral 8 del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011 y de la Circular Municipal 002 del 11 de marzo de 2020. expedida por la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Caldas.

ARTÍCULO NOVENO. El presente decreto deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de su expedición y su publicación en el portal web de la alcaldía www.caldasantioquia.gov.co". (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 059 del 19 de marzo de 2020, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Caldas el 19 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 49, 209 y 315 de la Constitución Política; 44 de la Ley 715 de 2001, y 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 9 de 1979 y el Decreto 780 de 2016.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 113 de la Constitución Política; 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el 29 de la Ley 1551 de 2012; 57 y 58 de la Ley 1523 de 2012, 15, 36 y 215 de la Ley 1801 de 2016, y se mencionan los Decretos 417 de 2020 y 418 y 420 del mismo año, estos últimos relacionados con las medidas de aislamiento preventivo y con los lineamientos para la expedición de normas de orden público expedidos por el Gobierno Nacional.

En la parte resolutive del Decreto se declara la calamidad pública en el municipio, se ordena dar aplicación a lo previsto en los artículos 65 a 67 y 80 de la Ley 1523 de 2012, y se adoptaron medidas transitorias de orden público en el territorio contempladas en el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 y en la Resolución Ministerial No. 0453 del 18 de marzo del mismo año, que se refieren a la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos y establecimientos de comercio; a la prohibición de eventos y reuniones con un número mayor de 50 personas; al toque de queda; a la prohibición de realizar actividades deportivas, recreativas y culturales en vías y espacios públicos; y demás medidas de orden público.

Ahora, los Decretos 418⁴ y 420⁵ de 2020 a que se hace alusión en el Decreto municipal 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. 059 del 19 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 de calamidad pública, 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. 059 del 19 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declara una calamidad pública en el Municipio de Caldas, Antioquia como medida de contención de la propagación del COVID-19, y se dictan otras disposiciones en materia del orden público”*, expedido por el municipio de Caldas - 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 Caldas – Antioquia y al Procurador 30 Judicial II Delegado ante esta Corporación.

⁴ Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

⁵ 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.

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**

19 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARÍA GENERAL