

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

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

Interlocutorio	No. 063
Radicado:	05001-23-33-000-2020-01899-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Demandante:	MUNICIPIO DE MEDELLÍN - ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 540 DEL 7 DE MAYO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Medellín – Antioquia expidió el Decreto 540 del 7 de mayo de 2020, a través del cual prohíbe el expendio y consumo de bebidas alcohólicas y se decretan horarios de toque de queda en el Municipio en el marco de la prevención y contención del Covid-19 como medidas necesarias para la debida ejecución de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio.

El municipio de Medellín remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 12 de mayo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 27 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 función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los

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

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 Medellín remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 540 del 7 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.

MEDIO DEL CUAL SE PROHÍBE EL EXPENDIO Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y SE DECRETA HORARIOS DE TOQUE DE QUEDA EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN EN EL MARCO DE LA PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL COVID-19 COMO MEDIDAS NECESARIAS PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO”. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Se prohíbe el expendio y consumo de bebidas alcohólicas en la ciudad de Medellín, desde las cinco de la tarde (17:00 horas) del día sábado 9 de mayo de 2020, hasta las cinco de la mañana (05:00 horas) del día lunes 11 de mayo del mismo año, dicha provisión se extiende tanto a lugares públicos como privados.

ARTÍCULO SEGUNDO: decretar Toque de queda a partir de las siete de la noche (19:00 horas) del día sábado 9 de mayo de 2020, hasta las cinco de la mañana (05:00 horas) del día domingo 10 de mayo del mismo año y nuevamente desde las siete de la noche (19:00 horas) del día domingo 10 de mayo de 2020, hasta las tres de la mañana (03:00 horas) del día lunes 11 de mayo del mismo año.

PARÁGRAFO 1. Se exceptúan de las presentes medidas, las siguientes actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud y su cadena de suministros y mantenimiento.
2. Medicamentos y productos farmacéuticos y su distribución.
3. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
4. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
5. Las actividades relacionadas con los servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
6. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
7. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
8. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información- cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.
9. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento

de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

- 10. 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 edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.*
- 11. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los 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.*
- 12. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
- 13. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar el mantenimiento indispensable de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*
- 14. Comercio al por menor de combustible.*
- 15. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.*

PARÁGRAFO 2. *Las demás actividades exceptuadas en los decretos 593 y 636 de 2020 solo podrán desarrollarse en los horarios no sujetos a toque de queda.*

ARTÍCULO TERCERO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación". (Negritas de origen).*

El Despacho no avocará el conocimiento del Decreto de Medellín 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 540 del 7 de mayo de 2020, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Medellín el 7 de mayo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el artículo 315 numeral 2 de la Constitución Política, 91 literal B de la Ley 136 de 1994, y 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y los Decretos 593 y 636 de 2020.

Su parte resolutive se contrae a limitar el expendio y consumo de bebidas embriagantes en el Municipio, decretar el toque de queda y a establecer excepciones a esta última medida.

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 y restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes..

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, la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas públicas o privadas; restricción de la movilidad en medios de transporte o personas, restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos.

De otra parte, los Decretos 593 y 636 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, sino que fueron proferidos 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. No desarrollo ningún decreto legislativo.

Por lo expuesto, esta Corporación NO AVOCARÁ CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto No. 540 del 7 de mayo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Medellín.

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. 540 del 7 de mayo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE PROHÍBE EL EXPENDIO Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y SE DECRETA HORARIOS DE TOQUE DE QUEDA EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN EN EL MARCO DE LA PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL COVID-19 COMO MEDIDAS NECESARIAS PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO”*, expedido por el municipio de Medellín - Antioquia, por las razones expuestas.

2. COMUNÍQUESE esta decisión al municipio de Medellín - 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**

19 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARÍA GENERAL