



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA TERCERA DE ORALIDAD

MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES

Medellín, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA	
PROCESO	05001 23 33 000 2020 01095 00
RADICADO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE EXPIDIÓ EL ACTO	MUNICIPIO DE MEDELLÍN - ANTIOQUIA
ACTO OBJETO DE CONTROL	RESOLUCIÓN No 003 DEL 19 MARZO DE 2020
DECISIÓN	Declara terminado el proceso.

Estando el proceso a despacho para proferir sentencia por la Sala Plena de la Corporación sobre el control inmediato de legalidad establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con la Resolución No 003 del 19 marzo de 2020 proferido por el Subsecretario de Catastro de la Secretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín “*Por la cual se suspenden términos de los trámites administrativos catastrales por motivo de aplicación del protocolo de prevención de contagio del COVID-19 en las instalaciones de la Subsecretaría de Catastro*”, se advierte la necesidad de declarar la terminación del proceso, por las razones que proceden a exponerse.

TRÁMITE

El acto fue remitido por la autoridad que lo profirió a la Secretaría de la Corporación y se sometió a reparto. Mediante auto proferido el día veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), en Sala Unitaria se resolvió (i) avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad, (ii) ordenar la fijación de avisos en el sitio web de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la autoridad que profirió el acto, (iii) decretar como prueba de oficio la remisión de los antecedentes administrativos y (iv) el traslado al Ministerio Público por el término de 10 días para proferir concepto.

Se efectuaron las notificaciones electrónicas a la entidad que profirió el acto y al Ministerio Público; se fijaron avisos en el sitio web de la Jurisdicción y en el sitio web de la autoridad; y se surtió el traslado al Ministerio Público vía correo electrónico.

Se registró proyecto de sentencia y se presentó ante la Sala Plena de la Corporación, el cual fue derrotado, pues se consideró que no era competente para pronunciarse al considerar la improcedencia del medio de control en este caso.

Este trámite se surtió en cumplimiento de los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 de 2020 que excepcionaron de la suspensión de términos las actuaciones relacionadas con el control inmediato de legalidad.

INTERVENCIONES

El Municipio de Medellín, a través de su apoderada judicial solicitó se declarara ajustada a derecho la Resolución objeto de control, indicando que la misma fue expedida teniendo en cuenta las diferentes normas que con ocasión de la pandemia por el COVID – 19 se han expedido en pro de evitar la propagación del virus, en particular la declaratoria Emergencia Sanitaria a través de la Resolución N° 0385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, respecto a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, entre ellas, el aislamiento y distanciamiento social.

Sostuvo que se adoptaron como fundamento además las Circulares 202060000068 de la Secretaría de Gobierno, y la 202060000059 de la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, las que a su vez se expidieron en desarrollo o cumplimiento del Decreto N° 364 de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN ESPECÍFICAS PARA LA CIUDAD DE MEDELLÍN POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19, EN EL MARCO DE LAS NORMAS NACIONALES Y LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA".

Explicó que mediante dichas disposiciones, se empezaron a tomar acciones de carácter administrativo en la entidad para no entorpecer la prestación del servicio a la ciudadanía, razón por la cual se dispuso la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas de la Subsecretaría de Catastro con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos, especialmente defensa y debido proceso, garantizando que la población pudiera acatar las directrices sobre *"el autocuidado, la corresponsabilidad social en la promoción, protección y mantenimiento de la salud de personas, familias y comunidades"* establecidas en el artículo primero del Decreto N° 364 de 2020, especialmente en lo relacionado con *"...la reducción del riesgo de contagio en el transporte público y los espacios educativos, laborales, recreativos y comerciales"*.

Concluyó que no advierte ninguna causal de reproche a la Resolución N° 03 de marzo de 2020, y por el contrario, se encuentran que sus disposiciones estuvieron orientadas

a la prevención y contención de la expansión del COVID – 19, razón por la que solicita se declare su validez.

Por otro lado, dentro del término de fijación de los avisos, no se presentaron otras intervenciones en relación con la legalidad del acto objeto de control.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El día 15 de mayo de 2020, el Procurador 30 Judicial II Administrativo, vía correo electrónico, remitió su concepto en el que indicó, (i) las reglas de procedencia del control inmediato de legalidad, (ii) que cumple los requisitos de competencia y de forma, pero (iii) que no cumple con el requisito de conexidad, pues la disposición sometida a control inmediato de legalidad se escapa del marco estricto del mismo, en la medida en que el acto no tiene conexión interna con el Estado de Emergencia declarado por el Gobierno Nacional. Bajo esta afirmación, concluye que el acto es una decisión administrativa que no tiene la virtualidad de desarrollarlo o reglamentarlo, pues se fundamenta en la calamidad pública y dicha figura fue consagrada en la legislación ordinaria y circulares preventivas emitidas con antelación a la declaratoria del estado de anormalidad constitucional.

CONSIDERACIONES

1. Procede el Despacho a resolver sobre la procedencia del control inmediato de legalidad sobre el acto previamente identificado, en la medida que en sesión de Sala Plena del 18 de junio de 2020, esta Corporación consideró en asuntos relacionados con control inmediato de legalidad en las que se dispone sobre la suspensión de términos en trámites administrativos que no se sustentan en un decreto legislativo dictado en Estados de Excepción ni desarrollan materialmente uno de dicho tipo, y que por el contrario, toman su base en normas ordinarias y en esa medida, que la Sala Plena no podía tomar una decisión de fondo en dichos casos.

2. Advirtiéndole al Despacho que de conformidad con el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo *"Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes."* Así como que, la Ley 1437 de 2011 estableció la obligación del Juez de ejercer en diferentes etapas el control de los presupuestos procesales, en aras de evitar sentencias inhibitorias, incluso disponiendo dentro de los procedimientos ordinarios la posibilidad de la terminación de los procesos sin sentencia cuando se advirtiera algún defecto que así lo impusiera.

Lo anterior significa que lo que se pretendió con la reforma procesal fue evitar sentencias inhibitorias y habilitar al Juez para que haga los controles pertinentes en cada etapa del proceso, debiendo resolver de fondo solo aquéllos asuntos que cumplen con los presupuestos de procedencia.

3. De la procedencia control inmediato de legalidad. Al respecto, debe precisarse que el control inmediato de legalidad es un control obligatorio de todas las medidas de carácter general que se profieran como desarrollo de los decretos legislativos que se expidan durante los Estados de Excepción, se trata pues, de un control reservado para los actos de contenido general que desarrollen o reglamenten un decreto legislativo en un contexto que otorga poderes excepcionales al Ejecutivo.

Los Estados de Excepción se establecieron en el Capítulo 6 de la Constitución Política bajo 3 figuras: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) Estado de Emergencia. A este último Estado de Excepción se acude cuando se está afectando de manera grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país, sobrevengan hechos distintos a los que provocan el Estado de Guerra Exterior o el Estado de Conmoción Interior y para ello se requiere la firma de todos los ministros y motivación suficiente. El artículo 215 de la Constitución Política señala los límites formales y materiales del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el marco de este Estado de Excepción, el Presidente puede proferir decretos con fuerza de ley denominados decretos legislativos, los cuales, están sometidos al control inmediato de constitucionalidad. Este control se justifica en la medida que el Ejecutivo concentra poderes que le permiten fungir como legislador, esto es, profiriendo normas con fuerza de ley. Cuando las autoridades nacionales y territoriales profieren medidas de carácter general en desarrollo o para reglamentar tales decretos legislativos, estos actos también están sometidos al control inmediato de legalidad.

Este control presenta unas características, debe realizarse de manera inmediata y automática, por lo que la autoridad debe remitir el acto dentro de las 48 horas siguientes, o de lo contrario, se avocará de oficio su conocimiento.

Por la naturaleza de este control, está reservado para un tipo de medidas de carácter general relacionadas con medidas legislativas excepcionales: actos que pretendan desarrollar decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción. Esto supone la declaratoria previa de un Estado de Excepción y que el decreto esté conectado

(porque desarrolla o reglamenta) un decreto legislativo proferido en el marco de dicho Estado de Excepción.

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994¹, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

*"[...] **ARTICULO 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 [...]"

El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reproduce la norma citada.

Sobre la procedencia del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado:

"De la normativa trascrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así como los proferidos por autoridades nacionales son de la competencia del Consejo de Estado, específicamente, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, atendiendo los artículos 37, numeral 2.º de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996 y 97, numeral 2.º, del Código Contencioso Administrativo, por cuanto disponen que esta Sala tendrá entre sus funciones la de conocer de todos los procesos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones."²

4. En el caso bajo análisis, el control inmediato de legalidad versa sobre la Resolución No 003 del 19 marzo de 2020 proferida por el Subsecretario de Catastro de

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00

la Secretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín "*Por la cual se suspenden términos de los trámites administrativos catastrales por motivo de aplicación del protocolo de prevención de contagio del COVID-19 en las instalaciones de la Subsecretaría de Catastro*", que constituye una medida de carácter general proferida en ejercicio de función administrativa.

El Procurador Delegado expuso la improcedencia de este medio de control bajo la consideración que la resolución objeto de control inmediato de legalidad no tiene conexión interna con el Estado de Emergencia declarado por el Gobierno Nacional, pues es una decisión administrativa que no tiene la virtualidad de desarrollarlo o reglamentarlo, al fundamentarse en la calamidad pública y dicha figura fue consagrada en la legislación ordinaria y circulares preventivas emitidas con antelación a la declaratoria del estado de anormalidad constitucional; sobre este punto, el Despacho comparte dichas apreciaciones.

La Sala Plena de la Corporación en salas previas del 11 y 18 de junio del año en curso, al estudiar proyectos relacionados con la procedencia del control inmediato de legalidad, señaló que en eventos en los cuales los actos sometidos a control dispongan sobre la suspensión de términos en trámites administrativos sin tomar como fundamento un decreto legislativo dictado en el Estado de Excepción, y que además no los aplique o desarrolle materialmente, pues se basa en normas ordinarias para su expedición, no resulta de competencia de la Corporación. En estos casos, la Sala Plena ha considerado que no puede proferirse una sentencia de fondo por no cumplirse los requisitos de procedencia y le corresponde entonces al Ponente adoptar las medidas de saneamiento necesarias. Se proyectó sentencia en ese sentido, pero fue derrotada al considerar que la Sala no era competente para emitir pronunciamiento en este caso.

El asunto sujeto a control en este caso fue avocado y se ordenó su trámite; no obstante, reconociendo la decisión que ha tomado la Sala Plena, aunado a los argumentos que expuso el Ministerio Público, le corresponde declarar la terminación del proceso por cuanto no se cumplen la totalidad de presupuestos de procedencia del medio de control.

Como se vio en el acápite correspondiente al marco jurídico, los requisitos de procedencia son: (i) que se trate de un acto general, esto es, con efectos generales, abstractos e impersonales, (ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que contenga una medida que reglamenta o desarrolla un decreto legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción. En este caso, no se cumple el tercer requisito, pues según la posición mayoritaria de la Sala Plena, cuando las decisiones adoptadas en los actos sujetos a control dispongan la suspensión de términos

en trámites administrativos sin que para ello se desarrolle ni formal ni materialmente un decreto legislativo dictado en Estados de Excepción, el mismo no es de competencia de la Corporación en el marco del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA.

Se precisa que la Resolución No 003 del 19 marzo de 2020 proferida por el Subsecretario de Catastro de la Secretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín, tomó como base la declaratoria de estado de calamidad pública en dicho ente territorial por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, razón por la cual debe concluirse que ello proviene de una disposición contenida en una norma ordinaria, correspondiente a potestades entregadas por el legislador en la Ley 1523 de 2012, que según el municipio les permite a dichas autoridades adoptar decisiones para aplicar estrategias de respuesta y planes de acción específicos, ante situaciones de emergencia que pongan en riesgo bienes jurídicos como el orden público, la vida, integridad, salud, entre otros, de las personas.

Lo expuesto conlleva a concluir que no se cumplen la totalidad de los presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad en el caso bajo análisis y debe declararse terminado el proceso. Esta terminación se declarará por la ponente, en la medida que de conformidad con el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena sólo es competente para proferir sentencia de fondo, el Estatuto Procesal evita las sentencias inhibitorias y al tomarse la decisión por la Ponente se garantiza la impugnación de la decisión a través del recurso de súplica.

Se reitera que el asunto que nos ocupa se discutió en Sala Plena de esta Corporación, decidiéndose al respecto que no ostentábamos competencia para emitir un pronunciamiento de fondo y en consecuencia el saneamiento de este proceso se encontraba a cargo de la Magistrada ponente.

Así las cosas, el Despacho no adoptará ninguna medida distinta de saneamiento como nulidad, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Juez en cualquier etapa debe ejercer control de legalidad, que no se configura causal de nulidad alguna pues el acto sí es susceptible de control jurisdiccional solo que a través de otro medio de control que supone la presentación de una demanda y que aún cuando se considerara configurada una falta de jurisdicción o de competencia, el Código General del Proceso en su artículo 138 señala que estos defectos no generan nulidad, sólo en cuanto se haya proferido sentencia, lo que no sucede en este caso. Así las cosas, se adoptará la medida de terminación del proceso por no encontrarse acreditado uno de los requisitos de

procedencia, en la línea de la decisión tomada por el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión 2 el día dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020) – Radicado Nº 11001031500020200105300.

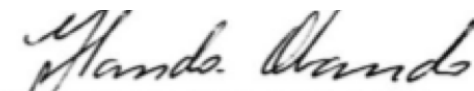
En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA;**

RESUELVE:

PRIMERO: DAR POR TERMINADO el control inmediato de legalidad de la Resolución No 003 del 19 marzo de 2020 proferido por el Subsecretario de Catastro de la Secretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín *“Por la cual se suspenden términos de los trámites administrativos catastrales por motivo de aplicación del protocolo de prevención de contagio del COVID-19 en las instalaciones de la Subsecretaría de Catastro”*, por no cumplirse uno de los presupuestos de procedencia del medio de control.

SEGUNDO: El presente auto es susceptible del recurso de súplica de conformidad con el artículo 246 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


YOLANDA OBANDO MONTES
MAGISTRADA

03

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

25 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL