

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

Interlocutorio	No. 079
Radicado:	05001-23-33-000-2020-00988-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante:	MUNICIPIO DE SAN VICENTE – ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO NO. 037 DEL 19 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de San Vicente – Antioquia expidió el Decreto No. 037 del 19 de marzo de 2020, a través del cual estableció medidas de orden público relacionadas con la emergencia generada con la pandemia del coronavirus Covid-19 y dictó otras disposiciones.

El Alcalde del municipio de San Vicente 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 13 de abril del mismo año.

A través de auto del 14 de abril 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 San Vicente 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 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, *“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.

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.

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

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

2.2 Del caso concreto

El municipio de San Vicente remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 037 del 19 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN NUEVAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA, EN EL MUNICIPIO DE SAN VICENTE FERRER – ANTIOQUIA, PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 O CORONAVIRUS, Y SE MODIFICAN LOS DECRETOS MUNICIPALES 035 Y 036 DE 2020”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Disponer acciones transitorias de Policía, de obligatorio cumplimiento, con el objeto de adoptar medidas para contener la propagación del virus SARS CoV2, generador del COVID-19 o Coronavirus.

ARTÍCULO SEGUNDO: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día sábado 30 de mayo de 2020.

Parágrafo: Se hace claridad que no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO TERCERO: Aclarar el ARTÍCULO SEGUNDO, literal D, del Decreto 035 del 16 de marzo de 2020, en el entendido que las reuniones y aglomeraciones quedan prohibidas hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día sábado 30 de mayo de 2020.

ARTICULO CUARTO: Aclarar el ARTÍCULO PRIMERO, literal B, del Decreto 036 del 17 de marzo de 2020, que modificó el ARTÍCULO SEXTO del Decreto 035 del 16 de marzo de 2020, en el entendido que por disposición presidencial, la medida sanitaria de aislamiento preventivo y obligatorio para los adultos mayores, a la cual denominó “Protección a nuestros abuelos”, se refiere a mayores de 70 años.

Esta medida rige desde el viernes 20 de marzo, a las 7:00 de la mañana y concluye el día 31 de mayo de 2020, a las 06:00 horas.

Parágrafo 1: Quedan exentos de la medida, cuando deban salir sólo para:

1. Abastecimiento de bienes de consumo y primera necesidad.
2. Utilizar los servicios financieros (cajero electrónico, cobro de pensión o pago de Colombia Mayor).
3. Utilizar los servicios de salud y adquisición de medicamentos.
4. Casos de fuerza mayor o fortuitos.

Quienes se encuentren dentro del listado antes señalado, previo a su desplazamiento deberán tramitar la certificación en la Secretaría de Salud del municipio o comunicarse a la línea celular 3145067799.

Parágrafo 2: Respecto a la población mayor de 65 años, de acuerdo a las mismas indicaciones del señor Presidente de la República, se les recomienda medidas de autocuidado.

ARTICULO QUINTO: *Modificar el artículo SEXTO del Decreto 035 del 16 de marzo de 2020, en el entendido que el toque de queda para niños, niñas y adolescentes, se refiere a aquellos que no han cumplido 15 años de edad.*

La vigencia será hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día 20 de abril de 2020.

Parágrafo: *Cuando por alguna situación especial, los padres o responsables de algún niño, niña y adolescente, requieran realizar un desplazamiento con estos, deberán tramitar la respectiva autorización ante la Secretaría de Salud del municipio o comunicarse a la línea celular 3145067799.*

ARTÍCULO SEXTO: *Ordenar a los miembros de la Policía Nacional, adscritos a este municipio, por intermedio del señor Comandante de Estación, para que den cumplimiento a las disposiciones normativas de este Decreto y de la Ley 1801 de 2016, esto es:*

- 1. La aplicación de las medidas correctivas, por incumplimiento de las ordenes de Policía antes emitidas.*
- 2. La aplicación de los medios de Policía, entre ellos el uso de la fuerza que señala el artículo 166, numeral 4.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: *Ordenar en relación a la cuarentena por la vida, que ninguno de los establecimientos abiertos al público que comercialice alimentos preparados, como restaurantes y cafeterías, tenga público consumiendo al interior de este.*

Solo se autoriza la comercialización para llevar.

ARTÍCULO OCTAVO: *Disponer que todos los permisos excepcionales y especiales, que se faculta en el Parágrafo único, del artículo 2, del Decreto Departamental 2020070001025 del día 19 de marzo de 2020; sean solicitados por escrito, ante la Alcaldía Municipal, exponiendo las razones para conceder el mismo.*

ARTÍCULO NOVENO: *El presente Decreto rige a partir de las ocho del día jueves 19 de marzo de 2020 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en el Decreto 035 del 16 de marzo de 2020 y/o en el Decreto 036 del 17 de marzo de 2020.” (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 objeto de estudio, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de San Vicente el 19 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 49 y 315 numerales 2 y 3 de la Constitución Política; las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 1523 de 2012, 1801 de 2016, las Resoluciones No. 380 del 10 de marzo de 2020 y No. 385 del 12 de marzo de 2020, los Decretos Departamentales D2020070000967 del 12 de marzo de 2020 y D2020070001025 del día 19 de marzo de 2020 y el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020.

En la parte considerativa del Decreto se citan los numerales 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 204 de la Ley 1801 de 2016; y el Decreto No. 420 de 2020, este último relacionado 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 establecieron restricciones para el consumo y expendio de licores, la prohibición de aglomeraciones, se dispuso de medidas de aislamiento en especial para los adultos mayores y menores de edad, la regulación de horarios para la atención del comercio, entre otras.

Ahora, el Decreto No. 420 de 2020 a que se hace alusión en el Decreto municipal no es un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de excepción, fue proferido por el ejecutivo en desarrollo de sus facultades administrativas.

A pesar de que el Decreto No. 037 del 19 de marzo de 2020 es un acto administrativo general expedido por la autoridad municipal, se fundamenta en las facultades ordinarias de policía que tiene el Alcalde y que le fueron conferidas mediante el artículo 315 Superior y la Ley 1801 de 2016, que se dirigen 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.

Ahora bien, en el artículo 207 del CPACA se ordena que se adopten medidas de saneamiento al finalizar cada etapa procesal. En este caso se debe dejar sin efecto todo lo actuado desde el auto del 14 de abril de 2020 inclusive, a través del cual se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia puesto que el Decreto del municipio de San Vicente no fue proferido *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*.

En su lugar se decidirá NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto No. 037 del 19 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de San Vicente.

Finalmente, se advierte que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, es decir 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. **DEJAR SIN EFECTO TODO LO ACTUADO** a partir del auto del 14 de abril de 2020 inclusive, que admitió el medio de control de la referencia, por las razones expuestas.
2. **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto No. 037 del 19 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN NUEVAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA, EN EL MUNICIPIO DE SAN VICENTE FERRER – ANTIOQUIA, PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 O CORONAVIRUS, Y SE MODIFICAN LOS DECRETOS MUNICIPALES 035 Y 036 DE 2020”*, expedido por el municipio de San Vicente - 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 San Vicente – Antioquia y al Procurador 30 Judicial II Delegado ante esta Corporación.
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

1 DE JULIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL