

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

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

Interlocutorio **No. 087**
Radicado: 05001-23-33-000-2020-01385-00
Instancia: ÚNICA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante: MUNICIPIO DE GUATAPÉ – ANTIOQUIA
Demandado: DECRETO No. 049 DEL 11 DE ABRIL DE 2020
 DEL MUNICIPIO DE GUATAPÉ

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Guatapé – Antioquia expidió el Decreto No. 049 del 11 de abril de 2020, *“POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PICO Y CÉDULA EN EL MUNICIPIO DE GUATAPÉ DEL 13 AL 17 DE ABRIL”*, 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 Guatapé remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 13 de abril de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 6 de mayo del mismo año.

A través de auto del 6 de mayo 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 Guatapé 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 22 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”*.

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.

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 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 Guatapé remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 049 del 11 de abril de 2020, “POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PICO Y CÉDULA EN EL MUNICIPIO DE GUATAPÉ DEL 13 AL 17 DE ABRIL”. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Para la excepción estipulada en los numerales 2 y 3 del artículo 3 del Decreto Número 531 del 08 de abril de 2020, se establece el siguiente pico y cédula únicamente una (1) persona por familia, independientemente de que varios integrantes tengan el mismo dígito autorizado con el fin de no generar aglomeraciones y que cada una de las familias del municipio de Guatapé tengan acceso en igualdad de condiciones y oportunidades a la adquisición de bienes de **primera necesidad**-alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo, Igualmente se aplicará el presente pico y cédula para las personas que requieran desplazarse para acceder a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales:

DÍA	ÚLTIMO DÍGITO DE CÉDULA	HORARIO
LUNES	0	De 9am a 12m
LUNES	1	De 2pm a 5 pm
MARTES	2	De 9am a 12m
MARTES	3	De 2pm a 5pm
MIÉRCOLES	4	De 9am a 12m
MIÉRCOLES	5	De 2pm a 5pm
JUEVES	6	De 9am a 12m
JUEVES	7	De 2 pm a 5pm
VIERNES	8	De 9 am a 12m
VIERNES	9	De 2 pm a 5 pm

PARÁGRAFO 1: Los establecimientos a los que se hace referencia en el presente artículo, deberán solicitar a los usuarios su documento de identidad

en original, con el fin de verificar el pico y cédula; no obstante, funcionarios de la administración y de la fuerza pública también verificarán los dígitos.

PARÁGRAFO 2: Solo podrán ingresar a dichos establecimientos una (1) persona por familia, independientemente de que varios integrantes tengan el mismo dígito autorizado.

PARÁGRAFO 3: En los establecimientos para la comercialización presencial de productos de primera necesidad a que se hace referencia en el numeral 2 del artículo 3 del Decreto 531 de 2020, debe haber una distancia mínima de dos (2) metros entre cada persona. La ocupación de dichos establecimientos no puede ser superior al 20% de su capacidad total".

PARÁGRAFO 4: En los establecimientos bancarios, financieros y de operadores de pago, y servicios notariales a que se hace referencia en el numeral 3 del artículo 3 del Decreto 531 de 2020, debe haber una distancia mínima de dos (2) metros entre cada persona. La ocupación de dichos establecimientos no puede ser superior al 20% de su capacidad total.

PARÁGRAFO 5: Se prohíbe la libre circulación de vehículos en toda la jurisdicción del municipio de Guatapé, exceptuando aquellas personas que deben desplazarse de la zona rural a la zona urbana, quienes deberán estacionar su vehículo únicamente en el Parqueadero Municipal.

ARTÍCULO SEGUNDO: Inspección y Vigilancia: La Inspección y vigilancia de las medias adoptadas en la emergencia sanitaria para la contención del COVID-19, aquí establecidas, como las indicadas por el Gobierno Departamental y Nacional serán ejercidas por los funcionarios de la Administración Municipal, por las autoridades de Policía, Autoridades de Tránsito, Ejército y Fuerza Aérea.

ARTÍCULO TERCERO: Sanciones. A quien incumpla o desconozca las disposiciones consagradas en el presente Decreto, se le impondrán las medidas correctivas establecidas en la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9 de 1979 y el Código Penal artículo 368, artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016.

ARTICULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición y publicación, y modifica las disposiciones que le sean contrarias." (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 Guatapé el 11 de abril de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 49, 315 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Nacional 531 del 08 de abril de 2020.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 2 y 315 de la Constitución Política, las Resoluciones Nos. 30 del 10 de marzo y 385 del 12 de marzo de 2020, el Decreto departamental No. 2020070000967 del 12 de marzo de 2020 y el Decreto Nacional No. 531 del 8 de abril 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 establecen medidas de pico y cédula en el municipio para la adquisición de bienes de primera necesidad con el fin de evitar las aglomeraciones en los establecimientos comerciales y se prohíbe la circulación de vehículos. También se indican las excepciones a dichas restricciones.

Ahora, el Decreto No. 531 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. 049 del 11 de abril 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 6 de mayo de 2020 inclusive, a través del cual se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia puesto que el Decreto del municipio de Guatapé 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. 049 del 11 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Guatapé.

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 6 de mayo 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. 049 del 11 de abril de 2020, *“POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PICO Y CÉDULA EN EL MUNICIPIO DE GUATAPÉ DEL 13 AL 17 DE ABRIL”*, expedido por el municipio de Guatapé - 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 Guatapé – 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



SECRETARIA GENERAL