

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

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

Interlocutorio **No. 088**
Radicado: 05001-23-33-000-2020-01465-00
Instancia: ÚNICA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante: MUNICIPIO DE DABEIBA – ANTIOQUIA
Demandado: DECRETO No. 210.21.211 DEL 8 DE ABRIL DE
 2020 DEL MUNICIPIO DE DABEIBA

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Dabeiba – Antioquia expidió el Decreto No. 210.21.211 del 8 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA POR CUARENTENA EN EL MUNICIPIO DE DABEIBA, ANTIOQUIA Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE MANERA ESPECIAL EL DÍA JUEVES 09 Y 10 DE ABRIL 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 Dabeiba remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 15 de abril de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 11 de mayo del mismo año.

A través de auto del 11 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 Dabeiba 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 3 de junio 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)

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.

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 Dabeiba remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 210.21.211 del 8 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA POR CUARENTENA EN EL MUNICIPIO DE DABEIBA, ANTIOQUIA Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE MANERA ESPECIAL EL DÍA JUEVES 09 Y 10 DE ABRIL DE 2020”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO: *Impóngase toque de queda en cuarentena en toda la jurisdicción del Municipio de Dabeiba, desde las 00:00 horas del Jueves 9 de abril hasta el 10 de abril a las 11:59 Pm.*

ARTICULO SEGUNDO: EXCEPCION DE HORARIO: *El toque de queda tendrá la excepción para todas las personas debidamente autorizadas y que realizan labores de agricultura y de comercio, quienes deberán tener los establecimientos solo con servicio a domicilio.*

ARTICULO TERCERO: *Autorizase a la policía nacional y al Ejército hacer efectivo la medida preventiva en el territorio Municipal.*

ARTÍCULO CUARTO: *Los niños, niñas menores de 14 años, los mayores de 60 años, y las personas en general, que se encuentran en vías, parques, polideportivos, establecimientos de comercio y demás sitios constitutivos del espacio público, serán conducidos a su lugar de residencia con el objeto de garantizar su integridad, pero serán sancionados con medidas correctivas policivas.*

ARTÍCULO QUINTO: *A los padres o a las personas responsables del cuidado de los menores que fueren encontrados infringiendo este decreto, deberán comparecer ante la Comisaria de Familia a fin de que se adopten las medidas establecidas en los artículos 54 y 55 de la ley 1098 de 2006; y a través de la comisar a de familia se impondrá la sanción.*

ARTÍCULO SEXTO: *A las personas infractoras de este decreto deberán comparecer ante la inspección de policía, a fin de que se adopten las medidas establecidas en la ley 1801 de 2016, y a través de la inspección se impondrá la sanción.*

ARTICULO SEPTIMO-PUBLICACION: *Publíquese el presente decreto, en los términos del párrafo del Artículo 65. De la ley 1437 de 2011, en el órgano oficial de publicidad o mediante la fijación de avisos, la distribución de*

volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

ARTICULO OCTAVO-REMISIÓN: *Envíese al señor gobernador de Antioquia para lo de su competencia. Dentro de los cinco (5) días siguientes a su expedición, en los términos del **Artículo 305 numeral 10 de la C.N.**, y el **artículo 29 numeral 7 de la Ley 1551 de 2012.***

ARTICULO NOVENO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.” (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 Dabeiba el 8 de abril de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 44, 45 y 315 de la Constitución Política y las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 16 de 1972, 704 de 2001, 1098 de 2006, 124 de 1994, 1801 de 2016 y el Decreto 2737 de 1989.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 2 y 49 de la Constitución Política, los artículos 5 y 10 de la Ley 1751 de 2015, el artículo 598 de la Ley 9 de 1979.

En la parte resolutive del Decreto se impone el toque de queda en el municipio y se establecen algunas excepciones al mismo.

A pesar de que el Decreto No. 210.21.211 del 8 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 11 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 Dabeiba 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. 210.21.211 del 8 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Dabeiba.

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 11 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. 210.21.211 del 8 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA POR CUARENTENA EN EL MUNICIPIO DE DABEIBA, ANTIOQUIA Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE MANERA ESPECIAL EL DÍA JUEVES 09 Y 10 DE ABRIL DE 2020”*, expedido por el municipio de Dabeiba - 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 Dabeiba – 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