REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, seis (6) de julio de dos mil veinte (2020).

Interlocutorio	No. 103
Radicado:	05001-23-33-000-2020-00819-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Demandante:	MUNICIPIO DE ANORÍ - ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 42 DEL 17 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE ANORÍ

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Anorí – Antioquia expidió el Decreto 42 del 17 de marzo de 2020, a través del cual adoptó nuevas medidas para la contención de la pandemia por el Covid-19 en el Municipio.

El Alcalde del municipio de Anorí remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 25 de marzo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la Magistrada el 27 de marzo del mismo año.

A través de auto del 30 de marzo 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 Caldas 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 30 de abril de 2020 se corrió traslado al Procurador para dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 185 del CPACA, quien emitió concepto y, el 4 de junio de 2020 se discutió en Sala Plena.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Aspecto previo

El artículo 207 del CPACA dispone que agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá un control de legalidad para sanear vicios que acarreen nulidades o irregularidades.

En reunión del pasado 4 de junio la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia decidió que el Tribunal no era competente para conocer este asunto puesto que el acto administrativo en cuestión no desarrolla ningún Decreto Legislativo y que dicha decisión la debía tomar el ponente.

2.2 Del control inmediato de legalidad

En el artículo 20 de la Ley 137 de 1994[1] 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 establecidos[2]. Según la Corte Constitucional,

[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.

"*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.

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

2.3 Del caso concreto

El municipio de Anorí remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 42 del 17 de marzo de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE ANORÍ-ANTIOQUIA"*. En su parte resolutiva dispuso lo siguiente:

> *"**ARTÍCULO PRIMERO.** MEDIDAS. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus (Covid-19) en el Municipio de Anorí se adoptan las siguientes medidas:*
>
> *1. Se suspende la prestación del servicio en el programa de Puertas Abiertas y el Comedor en el Centro Día San Rafael.*
>
> *2. Los horarios de establecimientos como bares, discotecas y demás establecimientos con venta de licor serán de 9: 00 a.m. a 7: 00 p.m.*
>
> *3. El horario de puestos de venta frutas y ventas ambulantes será de 9: 00 a.m. a 3:00 p.m.*

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

4. *Se recomienda a los padres de familia que los niños menores de 12 años permanezcan en sus casas y evitar estar en las calles, escenarios deportivos o espacios públicos.*

5. *Se recomienda a los adultos mayores de 60 años que permanezcan en sus casas, para evitar el riesgo de contagio del Coronavirus.*

6. *La atención al público en la Alcaldía será de 10:00 am -12:00 del mediodía y de 2:00 p.m. - 4:00 p.m. (Los Servidores Públicos estarán en jornadas de trabajo internas).*

7. *Los establecimientos como restaurantes, salones sociales, casinos, cafeterías y demás deben evitar la concentración de personas y adoptar medidas higiénico sanitarias para la prevención del Covid - 19.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *INSPECCIÓN Y VIGILANCIA. La inspección y vigilancia del cumplimiento de las medidas adoptadas en el presente Decreto, será ejercida por la Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Anorí, la Secretaría de Gobierno, los Rectores o Directores de las Instituciones Educativas Públicas y Privadas, el Gerente de la ESE Hospital San Juan de Dios de Anorí y por las autoridades de Policía Nacional.*

ARTICULO TERCERO. *SANCIONES. A quien incumpla, desconozca o desacate 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.*

ARTÍCULO CUARTO. *VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de su expedición, tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020 o hasta tanto desaparezcan las causas que dieron origen a este y a la declaratoria de emergencia sanitaria decretada en todo el territorio nacional".* (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 42 del 17 de marzo de 2020, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Anorí el 17 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 y la Resolución 385 de 2020.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 2 y 315 de la Constitución Política.

En la parte resolutiva del Decreto se adoptaron medidas como la suspensión del servicios en los programas de Puerta Abierta y Comedor en el Centro Día San Rafael, fijación de horarios en establecimientos como bares, discotecas y demás establecimientos de venta de licor; fijación de horarios para puestos de ventas de frutas y ambulantes, recomendaciones frente menores de 12 años y adultos mayores de 60 años; fijación de horario para atención al público en la Alcaldía y recomendaciones para restaurantes, salones sociales, casinos, cafeterías y demás para evitar concentración de personas y adopción de medidas higiénico sanitarias.

A pesar de que el Decreto No. 42 del 17 de marzo de 2020 es un acto administrativo general expedido por la autoridad municipal, se fundamenta en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde y que le fueron conferidas mediante el artículo 315 Superior y por las Leyes 1521 de 2012 y 1801 de 2016, que se dirigen a conservar el orden público en el territorio y a prevenir y mitigar las 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.

Teniendo en cuenta lo anterior y la decisión mayoritaria de la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia del 4 de junio de 2020, se declarará improcedente el control inmediato de legalidad.

En todo caso se recuerda que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, luego no impide 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. SE DECLARA IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del Decreto No. 42 del 17 de marzo de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE ANORÍ-ANTIOQUIA"*, expedido por el municipio de Anorí - 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 Anorí – 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

8 DE JULIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

SECRETARIA GENERAL