

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

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

Interlocutorio	No. 104
Radicado:	05001-23-33-000-2020-00943-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante:	MUNICIPIO DE MONTEBELLO - ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 05467-100-1401-032-2020 DEL 18 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE MONTEBELLO

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Montebello 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 Magistrada el 31 de marzo del mismo año.

A través de auto del 1° 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 Montebello 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 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*

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.

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 Montebello remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 05467-100-1401-032-2020 del 18 de marzo de 2020, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE MONTEBELLO, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL NUEVO CORONAVIRUS COVID-19 EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, HASTA EL 30 DE MAYO DE 2020, EMITIDA POR LA RESOLUCIÓN 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020, DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: *LIMITAR totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del municipio de Montebello entre los días 18 de marzo y 30 de marzo de 2020, desde las 08:00 pm hasta las 05:00 am del día siguiente, exceptuando las personas y vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades:*

- 1. Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar.*
- 2. Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.*
- 3. Cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.*
- 4. Orden público, seguridad general y atención sanitaria.*

PARÁGRAFO: En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas.

ARTÍCULO SEGUNDO: Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo primero sólo se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:

- a) Emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.
- b) Servicios de ambulancias, sanitario, farmacias, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio y emergencias veterinarias.
- c) Realizar el abastecimiento, cargue y descargue de víveres, productos de aseo, suministros médicos y agua potable, incluidos los asociados a la distribución de raciones del Programa de Alimentación Escolar – PAE
- d) La prestación de servicios indispensables de mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario, y servicios de telecomunicaciones, debidamente acreditados por la (sic) respectivas empresas públicas o sus concesionarios acreditados.
- e) La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.
- f) La prestación de servicios de operación indispensables de Empresas de Vigilancia privada y transporte de valores.
- g) La Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, y los organismos de emergencia y socorro del orden nacional o Municipal.
- h) Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, y la Secretaría de Salud y Bienestar Social.
- i) Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios de comunicación debidamente acreditados.
- j) Las personas que acrediten debidamente ser personal de empresas de Transporte Municipal, sus operarios, concesionarios y personal de apoyo a la operación.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan

PARÁGRAFO SEGUNDO: El Terminal de Transporte y sus terminales satélites no prestarán servicio durante las horas establecidas y durante el tiempo que dure la restricción contemplada en este decreto.

PARÁGRAFO TERCERO: Los adultos mayores de 70 años entrarán en aislamiento preventivo obligatorio a partir del 20 de marzo a las 7 de la mañana,

hasta el 31 de mayo, medida que será extensiva a los niños, niñas y adolescentes hasta el 20 de abril del presente año.

ARTÍCULO TERCERO: En los casos que las autoridades encuentren niñas, niños y adolescentes sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo 1º del presente decreto, se aplicará por parte de las autoridades competentes lo dispuesto en los procedimientos de protección contemplados en la Ley de Infancia y Adolescencia y en el Código de Policía de Montebello.

ARTÍCULO CUARTO: La Secretaría General y de Gobierno rendirá el informe de que trata el parágrafo 2 del literal B) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

ARTÍCULO QUINTO: Prohibir el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos y en establecimientos de comercio abiertos al público con consumo de licor en el municipio de Montebello a partir de las 08:00 pm hasta las 06:00 am del día siguiente

ARTÍCULO SEXTO: Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de obligatorio cumplimiento para los habitantes y residentes en el municipio de Montebello. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en la ley, desde amonestación hasta pena de prisión, según lo previsto en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 368 de la ley 599 de 2000.

Se ordena a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en toda la ciudad y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación. Dado en Montebello, Antioquia a los 18 días del mes de marzo de 2020”.

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 05467-100-1401-032-2020 del 18 de marzo de 2020, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Montebello el 18 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 12 y 209 de la Constitución Política; 91 de la Ley 136 de 1994; 1, 3 y 12 de la Ley 1523 de 2012;

En la parte resolutive del Decreto se limita la circulación de vehículos y personas en el Municipio entre el 18 al 30 de marzo, se establecen excepciones a esa medida, se limita la prestación del servicio de la terminal de Transporte, se establecen medidas aislamiento para niños y adultos mayores y prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos y en establecimiento abiertos al público con consumo de licor.

A pesar de que el Decreto No. 05467-100-1401-032-2020 del 18 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 136 de 1994 y 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.

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. 05467-100-1401-032-2020 del 18 de marzo de 2020, *"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE MONTEBELLO, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL NUEVO CORONAVIRUS COVID-19 EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, HASTA EL 30 DE MAYO DE 2020, EMITIDA POR LA RESOLUCIÓN 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020, DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL"*, expedido por el municipio de Montebello - 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 Montebello – 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


SECRETARÍA GENERAL