

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

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

Interlocutorio	No. 093
Radicado:	05001-23-33-000-2020-01098-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante:	MUNICIPIO DE MEDELLÍN – ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 40000395 DEL 21 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Medellín – Antioquia expidió el Decreto 40000395 del 21 de marzo de 2020, a través del cual otorgó permisos especiales a los habitantes del municipio en el marco de la cuarentena por la vida, para el aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos entre otros

El Alcalde del municipio de Medellín remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 28 de marzo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 20 de abril del mismo año.

A través de auto del 20 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 Medellín 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 12 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 Medellín remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 40000395 del 21 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN PERMISOS ESPECIALES EN EL MARCO DE LA CUARENTENA POR LA VIDA, A LOS HABITANTES DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN PARA APROVISIONAMIENTO DE ELEMENTOS (sic) ALIMENTARIOS, FARMACÉUTICOS, ENTRE OTROS”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. Permitir el tránsito de un habitante por familia, con la finalidad de aprovisionar alimentos, elementos de aseo, higiene (sic), farmacéuticos y todos aquellos esenciales para el aislamiento.

PARAGRAFO: El miembro de la familia designado para el aprovisionamiento podrá utilizar vehículos propios para el desplazamiento y transporte de las provisiones, además deberá utilizar los elementos de protección necesarios.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se concede permiso especial para transitar a los vehículos de servicio público individual y todos los vehículos de servicio público colectivo, con la finalidad de trasladar a las personas a desarrollar el aprovisionamiento descrito en el presente decreto.

ARTICULO TERCERO. Permítase el funcionamiento de los mercados campesinos en el marco de la venta de provisiones de elementos de canasta familiar.

ARTICULO CUARTO. Los supermercados, tiendas y en general todos los establecimientos de comercio dedicados a la venta de elementos alimenticios, farmacéuticos, aseo, higiene, venta de alimentos y medicamentos para seres sintientes, elementos para la protección de fauna y flora están autorizados para aperturar dichos establecimientos y de convocar al personal necesario para la atención de los habitantes de la ciudad que buscan provisiones.

PARAGRAFO: los establecimientos antes descritos tienen el deber de controlar el aprovisionamiento racional y el ingreso de una persona por familia en la búsqueda de provisiones.

ARTICULO QUINTO: se autoriza la apertura de establecimientos bancarios, cajeros electrónicos o establecimientos de objetos similares que permitan el acceso a los recursos económicos y la posibilidad de pagos de obligaciones urgentes por parte de los habitantes del territorio, para esto se permite que dichos establecimientos convoquen el personal necesario para la atención del servicio, teniendo presente los elementos de protección del personal. **PARÁGRAFO:** de igual forma los establecimientos señalados controlaran el ingreso de una persona por familia a realizar las operaciones económicas y/o bancarias.

ARTÍCULO TERCERO (sic): *El presente decreto rige a partir de su publicación.*”

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 Medellín el 21 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 49, 209, 213 y 315 numeral 3 de la Constitución Política; el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016; la Ley 9 de 1979; el Decreto 780 de 2016; las Resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, entre otras normas territoriales.

En la parte resolutive del Decreto se autorizó el tránsito de una habitante por familia para abastecerse de aquellos productos esenciales durante el aislamiento, reguló

el permiso especial para transitar de los vehículos de servicio público individual y servicio público colectivo, permitió el funcionamiento de mercados campesinos, supermercados, tiendas y en general establecimientos de comercio dedicados a la venta de alimentos, medicamentos, productos de aseo, elementos para la protección de flora y fauna, además de los establecimientos bancarios, cajeros automáticos o establecimientos de objetos similares que permitan el acceso a los recursos económicos y la posibilidad de pagos de obligaciones urgentes

A pesar de que el Decreto No. 40000395 del 21 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 20 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 Medellín 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. 40000395 del 21 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Medellín.

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 20 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. 40000395 del 21 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN*

PERMISOS ESPECIALES EN EL MARCO DE LA CUARENTENA POR LA VIDA, A LOS HABITANTES DE LA CIUDAD DE MEDELLIN PARA APROVISIONAMIENTO DE ELEMENTOS (sic) ALIMENTARIOS, FARMACÉUTICOS, ENTRE OTROS”, expedido por el municipio de Medellín - 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 Medellín – 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