

Vencida la fijación de los avisos, el 27 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 San Vicente Ferrer remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 036 del 17 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ACLARA EL ALCANCE DEL TOQUE DE QUEDA DEL DECRETO 035 DEL 16 DE MARZO DE 2020”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: *Aclarar el ARTÍCULO SEXTO del Decreto 035 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la emergencia sanitaria en salud y se adoptan acciones transitorias de Policía, en el municipio de San Vicente Ferrer -Antioquia, para evitar la propagación del virus Covid-19 o coronavirus.*

Dicha aclaración se hace de 3 maneras, así:

- A. "Toque de queda", definición: Es una medida gubernativa, de carácter excepcional y temporal, donde se prohíbe el tránsito y permanencia, en la vía pública o espacios públicos y privados abiertos al público, de determinada población.*
- B. La expresión "adulto mayor" del citado artículo, se refiere a personas mayores de 60 años.*
- C. De la medida señalada, se exceptúan:*
 - 1. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Organismos de Socorro, funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación.*
 - 2. Personal de las empresas de Vigilancia y Seguridad Privada que presenten su respectiva acreditación.*
 - 3. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes.*

4. Personal médico, de enfermería o que se requiera para atención de urgencias médicas.
5. Personas que se desplacen a cumplir citas médicas y que acrediten su comprobante de asignación de citas.
6. Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención prehospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio.
7. Servidores públicos y personal cuyas funciones estén relacionadas con la implementación del presente acto administrativo.
8. Toda persona que de manera prioritaria requiera un servicio de salud.
9. Las personas que con ocasión al cumplimiento de sus obligaciones laborales deban desplazarse a sus sitios de trabajo y que acrediten la calidad de empleados, mediante el carnet empresarial y/o certificación del empleador, en la cual conste el horario laboral del empleado.
10. Vehículos y empleados o contratistas de las Empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, debidamente acreditados.
11. Usuarios del Aeropuerto Internacional José María Córdova que porten pasabordo y que acredite tener viaje durante las horas del toque de queda.

Parágrafo: Las personas que no se encuentren dentro del listado antes señalado y que obligatoriamente se tengan que desplazar por algún otro motivo, deberán solicitar autorización en la Secretaría de Salud del municipio, en la línea celular 3145067799.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente Decreto rige a partir de las 11:30 horas del día 17 de marzo de 2020, y se adiciona al Decreto 035 del 16 de marzo de 2020, con la misma vigencia que en aquel se señaló”.

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 San Vicente Ferrer el 17 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por las Leyes 1523 de 2012, 1751 de 2015 y 1801 de 2016, y por el Decreto 457 de 2020.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 2, 49 y 315 numerales 2 y 3 de la Constitución Política; artículo 91, literal B, numeral 1 de la Ley 136 de 1994; y 29 de la Ley 1551 de 2012, y 14, 83 parágrafo único, 86, 166, 198, 202, 204, 92 numeral 4 y parágrafo 2 del Decreto 780 de 2016; las Leyes 715 de 2001, 1122 de 2007, 1523 de 2012, y 1801 de 2016; las Resoluciones 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

En la parte resolutive del Decreto se determina lo que se debe entender por toque de queda y personas mayores y se fijan excepciones para el tránsito de personas en el Municipio.

A pesar de que el Decreto No. 036 del 17 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 23 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 San Vicente Ferrer 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. 036 del 17 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de San Vicente Ferrer.

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 23 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. 036 del 17 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ACLARA EL ALCANCE DEL TOQUE DE QUEDA DEL DECRETO 035 DEL 16 DE MARZO DE 2020”*, expedido por el municipio de San Vicente Ferrer - 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 San Vicente Ferrer – 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