

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

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

Interlocutorio	No. 096
Radicado:	05001-23-33-000-2020-01267-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante:	MUNICIPIO DE CHIGORODÓ – ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 0059 DEL 1 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE CHIGORODÓ

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Chigorodó – Antioquia expidió el Decreto 0059 del 1 de abril de 2020, a través del cual ordenó el pico y cédula para que las familias del Municipio pudieran hacer compras de abastecimiento de alimentos y productos de aseo, teniendo en cuenta el último número de su cédula, en el marco de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por causa del coronavirus COVID-19.

El Alcalde del municipio de Chigorodó remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 3 de abril de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 28 de abril del mismo año.

A través de auto del 28 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 Chigorodó 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 26 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*

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.

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 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 Chigorodó remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 0059 del 1 de abril de 2020, “**POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL PICO Y CEDULA PARA QUE LAS FAMILIAS DEL MUNICIPIO DE CHIGORODÓ, PUEDAN HACER COMPRAS Y ABASTECERSE DE ALIMENTOS Y PRODUCTOS DE ASEOS TENIENDO EN CUENTA EL ÚLTIMO NÚMERO DE LA CÉDULA, EN EL MARCO DE LA DECLARATIRIA (sic) DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19**”. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO: Ordenar el pico y cédula para que las familias del municipio de Chigorodó, puedan hacer compras y abastecerse de alimentos, y productos de aseos teniendo en cuenta el último número de su cédula, en el marco de la declarativa de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus - Covid-19, del municipio.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar la Flexibilización de las restricciones adoptadas mediante el acto administrativo decreto 054 del 19 de marzo de 2020 “Por medio del cual se adoptan las medidas para el control de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, establecidas por el Gobierno nacional mediante el Decreto 420 del 18 marzo de 2020”.

ARTÍCULO TERCERO: Permitir el tránsito de un habitante por familia con el propósito de abastecerse de alimentos, productos de aseo, productos farmacéuticos y todos aquellos elementos que sean esenciales para el aislamiento decretado por el jefe de estado a partir del día miércoles 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020 (...)

PARÁGRAFO UNO Para el aprovisionamiento el miembro de la familia asignado deberá tener en cuenta los siguientes parámetros:

1. Portar la cédula Original y exhibirla en el momento de ingreso al establecimiento de comercio.
2. Solo se podrán comprar 3 artículos por referencia, Cuando el producto se venda por pacas solo se podrá adquirir Máximo dos pacas por referencia.

PARÁGRAFO DOS: Los establecimientos comerciales, deberán exigir la cédula original a los compradores al ingreso y venderle y recibir pago únicamente a quienes se le está permitido conforme al último dígito de la cédula descrita en el presente artículo.

PARÁGRAFO TRES: Esta medida no aplica para la compra de medicamentos.

ARTICULO CUARTO: Autorizar abrir al público todos los establecimientos dedicados a las ventas de alimentos, productos de aseo para las personas y animales, y convocar el personal necesario para la atención de quienes pretenden abastecerse de sus productos

PARÁGRAFO: Los establecimientos de comercios, deberán disponer de un sitio de lavado de manos o aplicación de gel anti bacterial antes de ingresar al local comercial y exigirles a los clientes que mantengan la distancia mínima de 2 metros entre personas, al interior del establecimiento.

Así mismo; el establecimiento de comercio deberá disponer de un empleado para que supervise las personas que hagan fila por fuera del establecimiento, la cual no podrá tener más de 15 personas y deberá exigirse que conserven una distancia aproximada de dos metros entre ellas, y el lavado de manos antes de ingresar.

En caso que la Fila de persona aglomere a más de quince personas, la entidad deberá hacer varias filas de máximo 5 personas de cada una y una distancia entre estas (filas) de 3 metros.

Está prohibido el ingreso de personas que presenten síntomas gripales.

Sera un deber para los comerciantes realizar publicidad al ingreso y dentro de las instalaciones del establecimiento, invitando a la ciudadanía para que realicen las compras utilizando tapabocas y a ser moderados en las cantidades a adquirir a fin de evitar el desabastecimiento.

ARTÍCULO QUINTO: Se prohíbe a los comerciantes especular con los precios de los productos que comercialicen, so pena de imponer las sanciones de policía y de denunciar a los mismos, por inflar los valores de los bienes de primera necesidad conforme los dispone el artículo 298 del Código Penal Colombiano: " El productor, fabricante o distribuidor mayorista que ponga en venta artículo o género oficialmente considerado como de primera necesidad a precios superiores a los fijados por autoridad competente, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de veintiséis punto sesenta y seis (26.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena será de cinco (5) años a diez (10) años de prisión y multa de cuarenta (40) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se trate de medicamento o dispositivo médico

ARTÍCULO SEXTO: *Autorizar la apertura de los establecimientos bancarios, cajeros automáticos o establecimiento similar como gana, efectty, u otros, que permitan el acceso a recursos económico y pago de deudas urgentes, para esto se permite la convocatoria y circulación del personal suficiente para la atención de los servicios.*

Los establecimientos de comercios, deberán disponer de un sitio de lavado de manos o aplicación de gel anti bacterial u alcohol antes de ingresar al local comercial y no podrá permitir la permanencia de más de 15 clientes al interior del establecimiento bancario o financiero. Al interior deberá exigirles a los clientes que mantengan una distancia mínima de 2 metros entre personas.

Así mismo; el establecimiento bancario o financiero, o que preste servicios similares, deberá disponer de un empleado para que supervise las personas que hagan fila por fuera del establecimiento o cajero, la cual no podrá tener más de 15 personas y deberá exigirse que conserven una distancia aproximada de dos metros entre ellas, y el lavado de manos antes de ingresar.

En caso que la Fila de persona aglomere a más de quince personas, la entidad deberá hacer filas de máximo 15 personas de cada una y una distancia entre estas (filas) de 3 metros.

Está prohibido el ingreso de personas que presenten síntomas gripales.

ARTÍCULO SÉPTIMO: *Ordenar a los administradores de los establecimientos de comercios o de producción de alimentos y actividades agrícolas, materia prima para alimentos y actividades agrícolas, productos de aseo, farmacéuticos, bancarios y demás necesarios para el abastecimiento de materias prima, enviar comunicado al comando de la policía AUTORIZANDO la salida de los empleados indicando su nombre, cédula y cargo que desempeña.*

ARTÍCULO OCTAVO: *Los habitantes del Municipio de Chigorodó de manera permanente o transitoria que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos a las sanciones conforme el código Nacional de seguridad y convivencia ciudadana y Código penal en sus artículos 368. y s.s.*

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 Chigorodó el 1 de abril de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente los artículos 2, 44, 45, 49, 95 y 315 de la Constitución Política; las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 1751 de 2015 y 1801 de 2016, y los Decretos 418 y 420 de 2020, estos últimos relacionados con las medidas de aislamiento preventivo y con los lineamientos para la expedición de normas de orden público expedidos por el Gobierno Nacional.

En la parte resolutive del Decreto se fijaron los horarios para que los habitantes del municipio de Chigorodó realizaran sus compras y se abastecieran de alimentos y productos de aseo teniendo en cuenta el último número de su cédula de ciudadanía, autorizó la apertura de establecimientos dedicados a venta de alimentos y productos de aseo, prohibió la especulación de los precios de los productos, permitió la apertura de establecimientos bancarios o similares, entre otras medidas.

Ahora, los Decretos 418 y 420 de 2020 a que se hace alusión en el Decreto municipal no son decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de excepción, fueron proferidos por el ejecutivo en desarrollo de sus facultades administrativas.

A pesar de que el Decreto No. 0059 del 1 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 28 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 Chigorodó 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. 0059 del 1 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Chigorodó.

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 28 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. 0059 del 1 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL PICO Y CÉDULA PARA QUE LAS FAMILIAS DEL MUNICIPIO DE CHIGORODÓ, PUEDAN HACER COMPRAS Y ABASTECERSE DE ALIMENTOS Y PRODUCTOS DE ASEOS TENIENDO EN CUENTA EL ÚLTIMO NÚMERO DE LA CÉDULA, EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19”*, expedido por el municipio de Chigorodó - 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 Chigorodó – 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