

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

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

Interlocutorio	No. 100
Radicado:	05001-23-33-000-2020-01554-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Demandante:	MUNICIPIO DE EL CARMEN DE VIBORAL – ANTIOQUIA
Demandado:	RESOLUCIÓN No. 0563 DEL 21 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN DE VIBORAL

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de El Carmen de Viboral – Antioquia expidió la Resolución No 0563 del 21 de abril de 2020, a través del cual adoptó medidas en cumplimiento de la excepción 18 del Decreto presidencial 531 de 2020 en el Municipio.

El Alcalde del municipio de El Carmen de Viboral remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 21 de abril de 2020, la mencionada resolución para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 15 de mayo del mismo año.

A través de auto del 19 de mayo 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 El Carmen de Viboral 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 de la Resolución objeto de control; (iii) se permitiera la intervención mediante correo electrónico de las personas interesadas en defender o impugnar la legalidad de la Resolución y se diera

traslado del proceso al Procurador Delegado por intermedio de la Secretaría de la Corporación.

Vencida la fijación de los avisos, el 3 de junio 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.

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Expediente No. 05001-23-33-000-2020-01554-00

Municipio de El Carmen de Viboral - Antioquia vs Resolución No. 0563 del 21 de abril de 2020 de El Carmen de Viboral

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 El Carmen de Viboral remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico la Resolución No. 0563 del 21 de abril de 2020, **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN CUMPLIMIENTO DE LAS EXCEPCIÓN 18 DEL DECRETO PRESIDENCIAL 531 DEL 2020 EN EL MUNICIPIO DEL CARMEN DE VIBORAL”**. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. Las actividades de los contratistas del Estado para la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas, podrán reactivarse, en el Municipio de El Carmen de Viboral, a partir del día 15 de abril de 2020, según evaluación que se lleve a cabo por el respectivo Comité de Contratación de cada uno de los proyectos.

ARTÍCULO SEGUNDO. Los contratistas, así como aquellos que suministran los materiales y equipos necesarios para el desarrollo de los trabajos a ejecutar en las obras establecidas dentro de la excepción 18, deberán adecuarse a los parámetros y requisitos establecidos en las Circulares Conjuntas 001 del 11 de abril de 2020 y 003 del 08 de abril de 2020, emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio del Trabajo.

ARTÍCULO TERCERO. Para reactivar las actividades de qué trata esta resolución, el contratista, deberá remitir a la Secretaría o Dependencia a la cual corresponda su contrato, una solicitud, que incluya un Plan de Reactivación de Obra, en el cual se contemple un cronograma detallado de ejecución de obra, las actividades a realizar, y el número de empleados requeridos respaldado con el listado que permita identificarlos, con dicha documentación se realizará el acta de inicio, una vez, el Comité de Contratación haya analizado la pertinencia de reactivar el contrato.

ARTÍCULO CUARTO. Con la solicitud de reactivación del contrato, además del Plan de reactivación de obra de qué trata el artículo anterior, se anexará el plan de Bioseguridad y el Plan de Aplicación del Protocolo Sanitario para la Obra (PAPSO) para prevenir y mitigar los riesgos del COVID - 19, que como mínimo cumpla con los parámetros establecidos en las circulares conjuntas 001 del 11 de abril de 2020 y 003 del 08 de abril de 2020, emitidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio del Trabajo, y en lo no reglamentado por estas se podrá adoptar y adaptar algunas medidas recomendadas por CAMACOL

ARTÍCULO QUINTO. Si se da incumplimiento al Plan de Reactivación de obra, al Plan de Bioseguridad y al Plan de Aplicación del Protocolo Sanitario para la Obra (PAPSO), por parte del Contratista, subcontratista y colaboradores de obra, y el Contratista de Interventoría, este último sí es del caso, se impondrán sanciones tales como suspender las obras, suspender los contratos, y demás sanciones contenidas en la Ley 1801 de 2016 a las personas que resulten involucradas en los hechos.

ARTÍCULO SEXTO. Estas medidas estarán vigentes hasta que el Gobierno Nacional disponga lo pertinente en cuanto al cumplimiento de la cuarentena preventiva obligatoria.

ARTÍCULO SÉPTIMO: La presente providencia no admite recursos de reposición ni de apelación por es un procedimiento preparatorio o de mero trámite.”

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 la Resolución objeto de estudio, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de una Resolución proferida por el Alcalde del municipio de El Carmen de Viboral el 21 de abril de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales,

especialmente las conferidas por las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 y el Decreto 531 de 2020, este último relacionado con las medidas de aislamiento preventivo expedidos por el Gobierno Nacional.

En la parte resolutive de la Resolución se estipuló la reactivación de la ejecución por parte de los contratistas, de las obras de infraestructura de transporte y obra pública que se venían adelantando antes de la declaratoria de la emergencia en el municipio.

Ahora bien, el Decreto 531 de 2020 a que se hace alusión en la Resolución no es un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de excepción, fue proferido por el ejecutivo en desarrollo de sus facultades administrativas.

A pesar de que la Resolución No. 0563 del 21 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 las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, que se 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.

La Resolución 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 19 de mayo de 2020 inclusive, a través del cual se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia puesto que la Resolución del municipio de El Carmen de Viboral 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 de la Resolución No. 0563 del 21 de abril de 2020 proferida por el Alcalde del municipio de El Carmen de Viboral.

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 19 de mayo

Medio de control: Control inmediato de legalidad

5

Expediente No. 05001-23-33-000-2020-01554-00

Municipio de El Carmen de Viboral - Antioquia vs Resolución No. 0563 del 21 de abril de 2020 de El Carmen de Viboral

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 de la Resolución No. 0563 del 21 de abril de 2020, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN CUMPLIMIENTO DE LAS EXCEPCIÓN 18 DEL DECRETO PRESIDENCIAL 531 DEL 2020 EN EL MUNICIPIO DEL CARMEN DE VIBORAL”*, expedido por el municipio de El Carmen de Viboral - 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 El Carmen de Viboral – 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