

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

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

Interlocutorio	No. 106
Radicado:	05001-23-33-000-2020-02328-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante:	MUNICIPIO DE SAN RAFAEL - ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 051 DEL 11 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de San Rafael – Antioquia expidió el Decreto 051 del 11 de abril de 2020, a través del cual estableció pico y cédula en el Municipio como medida de prevención frente al Covid-19.

El municipio de San Rafael remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 12 de junio de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 17 de junio del mismo año.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Del control inmediato de legalidad

Inicialmente el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ estableció el control de legalidad y 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 tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare

¹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

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”*.

En el artículo 185 del CPACA se regula el trámite que se le debe impartir al control inmediato de legalidad.

Entonces, 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.

2.2 Del caso concreto

El municipio de San Rafael remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 051 del 11 de abril de 2020, *“POR EL CUAL SE ESTABLECE PICO Y CÉDULA EN EL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL*

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.

COMO MEDIDA DE PREVENCIÓN FRENTE AL COVID-19 O CORONAVIRUS".
En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: Los establecimientos de comercio con permiso para abrir durante la cuarentena por el COVID19, de acuerdo al Decreto Nacional Nro. 457 del 20 de marzo de 2020, sólo atenderán por cada día personas último número de termine en los siguientes dígitos (...)

Los días viernes y sábado solo se atenderán a los Campesinos, de acuerdo a su Pico y Cédula. Insistimos a que sólo salga una persona por familia, cumpliendo las restricciones.

Quedan exceptuados de lo anterior los miembros de la Fuerza Pública, de Bomberos, de Hospitales, de Emergencia, de Ayuda Humanitaria y de la Administración Municipal, cuando lo requieran sus respectivas funciones oficiales, y todos aquellos que se encuentren contemplados dentro de las excepciones consideradas en el Decreto 457 de 2020 emitido por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO PRIMERO: Al salir a la calle, o a vía pública, todos los Ciudadanos deberán portar su respectiva Cédula de Ciudadanía. Por tanto, los menores de edad no podrán estar en la Calle o en las vías, y de ser sorprendidos, serán sus Padres quienes deberán responder ante la Autoridad Competente.

ARTICULO SEGUNDO: Los establecimientos de comercio que desacaten lo anterior se harán acreedores, por cada persona con que infrinjan la norma, a una multa tipo 1 de las establecidas en Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, equivalente a \$117.040. Sin perjuicio de la sanción penal y del aumento de la multa por reiteración del comportamiento.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los Establecimientos Abiertos al Público deberán garantizar el suministro de elementos de limpieza y desinfección, para los vehículos que los surten, y para los Clientes.

ARTÍCULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición y publicación, y deroga todos aquellos que le sean contrarios, y su vigencia será hasta nueva orden".

El Despacho no avocará el conocimiento del Decreto de San Rafael puesto que no fue proferido *"como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción"*.

El Consejo de Estado en la providencia del 2 de abril de 2020 dictada dentro del proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2020-00984-00 y con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suárez Vargas hizo un análisis de las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad y precisó:

"(...) 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 051 del 11 de abril de 2020, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de San Rafael el 11 de abril de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 4 y 315 de la Constitución Política; las Leyes 715 de 2001, 1122 de 2007, 1801 de 2016; los Decretos 780 de 2016 y 420 de 2020; la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y el Decreto Departamental D2020070000967 del 12 de marzo de 2020.

Su parte resolutive se contrae a permitir que los establecimientos de comercio funcionando conforme al Decreto 457 de 2020 atiendan personas cada día conforme al último número de la cédula de ciudadanía; establece una excepción a esa regla, fija la obligación de portar la cédula y determinó sanciones para los establecimientos de comercio que incumplan el Decreto.

Según el artículo 315 de la Constitución Política son atribuciones del alcalde, entre otras, conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio.

Se establece en la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*” que son autoridades de policía el Presidente de la República, los gobernadores, los Alcaldes Distritales o Municipales, los inspectores de Policía y los corregidores, las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos y a los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

En el artículo 202 de la ley ibídem se dispone que los Alcaldes, como autoridades de policía y con el fin de conjurar situaciones extraordinarias que amenacen o

afecten gravemente a la población y, con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, podrán ordenar como medida, entre otras, el toque de queda, la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas públicas o privadas; restricción de la movilidad en medios de transporte o personas, restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos.

De otra parte, los Decretos 420 y 457 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, sino que fueron proferidos por el ejecutivo en desarrollo de sus facultades administrativas.

El Decreto municipal se fundamenta entonces en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde como primera autoridad de Policía del municipio. No desarrollo ningún decreto legislativo.

Por lo expuesto, esta Corporación NO AVOCARÁ CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto No. 051 del 11 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de San Rafael.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria de Oralidad del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia,

RESUELVE

1. **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto No. 051 del 11 de abril de 2020, *"POR EL CUAL SE ESTABLECE PICO Y CÉDULA EN EL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL COMO MEDIDA DE PREVENCIÓN FRENTE AL COVID-19 O CORONAVIRUS"*, expedido por el municipio de San Rafael - Antioquia, por las razones expuestas.
2. **COMUNÍQUESE** esta decisión al municipio de San Rafael - Antioquia.
3. **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