

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE GIRARDOTA-ANTIOQUIA
DEMANDADO	DECRETO 049 DEL 31 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE GIRARDOTA-ANTIOQUIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01236 00
ASUNTO	DEJA SIN EFECTO LO ACTUADO

Mediante auto del 28 de abril de 2020, se admitió la demanda de control inmediato de legalidad del Decreto No. 049 del 31 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria del Municipio de Girardota*”, del Municipio de Girardota-Antioquia.

Ahora, en virtud al cambio de las circunstancias y dado que actualmente se pueden adelantar otros mecanismos de control, es preciso dejar sin efecto lo actuado en este proceso, por lo cual se hacen las siguientes,

CONSIDERACIONES

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994 y su artículo 20 dispone:

“Artículo 20. Control de legalidad. 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. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

El control inmediato de legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, medio de control que recae sobre las

decisiones administrativas de carácter general, proferidas por el Presidente de la República o las entidades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos, que se expidan en un Estado de Excepción, disponiendo dicho artículo de forma textual lo siguiente:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

El capítulo 6 de la Constitución Política contempla los Estados de Excepción, los mismos que se encuentran descritos en los artículos 212 y 213 de dicho estatuto, como son el **Estado de Guerra Exterior** y el **Estado de Conmoción Interior**, sin embargo, cuando se presentan circunstancias distintas a las allí contempladas, en las cuales se “*perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*” la Carta Política en el artículo 215 autoriza al Presidente de la República para declarar el **Estado de Emergencia**, permitiendo la expedición de Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis. Disposición normativa que textualmente consagra lo siguiente:

“ARTICULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento".*

Es preciso indicar que este Despacho en fechas anteriores, en virtud del principio de tutela judicial efectiva y ante la situación excepcional y extraordinaria, generada por la pandemia del COVID-19, extendía el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, que no solo se derivaran de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esta tesis expuesta en auto del Consejo de Estado del 15 de abril de 2020¹, se fundamentó en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la

¹ Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Auto del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia, y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020, con la restricción de libertad, de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificultaba en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios, establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades. En este sentido, las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de marzo de 2020, prorrogadas por el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril del mismo año, indicaban que la mayoría de despachos judiciales del país no prestan el servicio al público de manera presencial y se suspendieron los términos en casi todos los procesos, salvo algunas excepciones.

No obstante, con el fin de ampliar progresivamente las excepciones a la suspensión de términos, atendiendo a la capacidad institucional en las circunstancias actuales y teniendo en cuenta que la legislación vigente, incluidos los diferentes códigos procesales, le da validez a los actos y actuaciones realizados a través de medios tecnológicos o electrónicos, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, cuyo artículo 1 prorrogó la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020 y en el artículo 5 dispuso excepciones adicionales a las que regían en ese momento en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

“ARTÍCULO 5. Excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo.

Se exceptúan de la suspensión de términos prevista en el artículo 1 del presente Acuerdo las siguientes actuaciones en materia de lo contencioso administrativo:

5.1 Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5.2. El medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos expedidos desde la declaratoria de la emergencia sanitaria.

5.3. *El medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria*"

De conformidad con la decisión del 30 de abril de 2020² del Consejo de Estado, mediante la cual se rechazó demanda de control inmediato de legalidad, en la cual se indicó que en virtud del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se habilitó la posibilidad de que las personas puedan acceder a la administración de justicia, a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, que no penden directamente un decreto legislativo.

En conclusión, el Consejo de Estado advirtió:

“Que a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas”.

CASO CONCRETO

El control inmediato de legalidad procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades nacionales, (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Así las cosas, se verificará si en el presente asunto se presentan de manera concurrente los presupuestos exigidos por la ley para que proceda el control inmediato de legalidad.

El acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es el Decreto No. 049 del 31 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la*

² Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020)
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00

seguridad alimentaria del Municipio de Girardota"; es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad territorial y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte lo siguiente:

En los considerandos del Decreto No. 049 del 31 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de Girardota-Antioquia, se pone de presente el artículo 2° de la Constitución Política, el cual dispone que Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia y cita el artículo 315 de la Constitución Política, el cual establece las atribuciones de los alcaldes para hacer cumplir los decretos del Gobierno Nacional y conservar el orden público en su jurisdicción.

Posteriormente se sustenta la expedición del Decreto 049 del 31 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Girardota-Antioquia relacionó, la Resolución No. 380 de 2020 por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias en el país por causa del COVID-19, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria, el Decreto Departamental 2020070000967 del 12 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobernador declaró la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia, el Decreto No. 202070000984 del 13 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró la calamidad pública en el Departamento de Antioquia, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Decreto 2020070001025 del 19 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró la cuarentena por la vida en el Departamento de Antioquia y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional declaró el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país hasta el 13 de abril de 2020.

Ahora en la parte resolutive del Decreto 049 del 31 de marzo de 2020 del Municipio de Girardota-Antioquia, se dispuso lo siguiente: Creó la mesa de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria del Municipio de Girardota como órgano de seguimiento, evaluación y control de la cadena de producción, distribución y suministro de alimentos e insumos de primera necesidad, durante el período de dure el Estado de Emergencia, creó la mesa de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria del Municipio, estableció las funciones de la

Mesa de Coordinación las cuales son: planear y ejecutar acciones encaminadas a incentivar la producción agrícola y pecuaria, realizar seguimiento a la disponibilidad y abastecimiento de alimentos e insumos de primera necesidad, asegurar las condiciones logísticas y de seguridad que permitan el transporte de los productos agropecuarios, establecer los lineamientos del Ministerio de Agricultura para los mecanismos de estabilidad de precios que reduzcan el impacto cambiario, coordinar las acciones a nivel municipal de respuesta inmediata ante afectaciones o incidencias en el abastecimiento y la seguridad alimentaria, recolectar las denuncias sobre acaparamiento o especulación en el Municipio; además se establecieron las reuniones virtuales de la Mesa de Coordinación y el reglamento interno.

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 049 del 31 de marzo de 2020, es dable indicar que el Alcalde Municipal de Girardota-Antioquia actuó conforme a las facultades otorgadas en el artículo 315 de la Constitución Política³, el cual establece que son atribuciones del alcalde hacer cumplir los decretos del Gobierno Nacional, conservar el orden público en su jurisdicción y es la primera autoridad de Policía en el municipio, con el propósito de prevenir o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia, en este caso de la pandemia del COVID-19 y disminuir el impacto de posibles consecuencias, conforme a las normas que regulen la materia.

Además, se observa que en la motivación del acto objeto de control se fundamenta en la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución No. 385 de 2020 y el Decreto 2020070000967 de 2020, proferido por el Gobernador de Antioquia, con lo cual se busca tomar las medidas sanitarias necesarias para evitar la propagación del COVID-19, declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud.

Como puede verse, aunque en el Decreto No. 049 del 31 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se crea la mesa municipal de*

³ “Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. 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. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes...”

coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria del Municipio de Girardota", se hace alusión al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, no tiene como fundamento, ni desarrolla algún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción, porque como se anotó fue proferido en virtud de las facultades que tiene el Alcalde como primera autoridad de Policía en el Municipio, a quien le corresponde garantizar la convivencia y seguridad en su jurisdicción y es de anotar que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional declaró el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país hasta el 13 de abril de 2020, no es un decreto legislativo y además está fundamentado en la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de la Salud y la Protección Social.

Debe el Despacho precisar, que en virtud de lo expuesto por el Consejo de Estado en el auto del 30 de abril de 2020, según el alcance del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, por lo tanto el Decreto No. 049 del 31 de marzo de 2020, no es susceptible del control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, sin perjuicio de que el acto administrativo sea susceptible de control judicial a través de los medios de control de Nulidad Simple⁴, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Así las cosas, el Despacho deja sin efecto la providencia del 28 de abril de 2020, por medio de la cual se admitió la demanda de control inmediato de legalidad del Decreto No. 049 del 31 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria del Municipio de Girardota"*, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA,**

⁴Medio de control exceptuado de la suspensión de términos por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, para su presentación por medios electrónicos

RESUELVE

PRIMERO: Dejar sin efecto la providencia del 28 de abril de 2020 por medio de la cual se admitió la demanda de control inmediato de legalidad del Decreto No. 049 del 31 de marzo de 2020, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, no se avoca conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 049 del 31 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria del Municipio de Girardota”*, proferido por el Alcalde del Municipio de Girardota-Antioquia.

TERCERO: Oficiése a la Secretaria del Tribunal y al Municipio de Girardota-Antioquia, para que se desfije el aviso mediante el cual se comunica la existencia del presente proceso.

CUARTO: Notifíquese este auto por correo electrónico.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
26 DE MAYO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL