

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



**SALA SEGUNDA DE ORALIDAD**  
**MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

Medellín, catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>PROCESO</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>DEMANDANTE</b>	MUNICIPIO DE JARDIN-ANTIOQUIA
<b>DEMANDADO</b>	DECRETO ALC-100-28-01-039 DEL 17 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE JARDIN-ANTIOQUIA
<b>RADICADO</b>	05001 23 33 000 2020 01839 00
<b>INTERLOCUTORIO</b>	233
<b>ASUNTO</b>	NO SE AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ARTÍCULO 136 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El día 26 de mayo de 2020, la Secretaria de la Corporación envió por correo electrónico del Despacho, el reparto del control inmediato de legalidad del Decreto ALC-100-28-01-039 del 17 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan unas restricciones en materia de movilidad en el Municipio de Jardín-Antioquia y se dictan otras disposiciones”* proferido por el Alcalde del Municipio de Jardín-Antioquia.

Por auto del 27 de mayo de 2020 este Despacho ordenó la remisión del proceso contentivo del Decreto ALC-100-28-01-039 del 17 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan unas restricciones en materia de movilidad en el Municipio de Jardín-Antioquia y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde de Jardín-Antioquia, radicado 05001233300020200183900, al Despacho de la Magistrada Susana Nelly Acosta Prada, para que se estudiara la posible acumulación con el proceso radicado 05001233300020200145300.

Mediante auto del 9 de julio de 2020 la Magistrada Susana Nelly Acosta Prada, negó la solicitud de acumulación y se ordenó la

devolución del expediente. Devolución que se efectuó el día 10 de julio de 2020.

En virtud de lo anterior, previo a avocar conocimiento es preciso hacer las siguientes,

### **ANTECEDENTES**

Por la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en el país por la pandemia del COVID-19.

Mediante el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

A través del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se amplió el término del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

El Gobernador de Antioquia mediante Decreto 2020070001092 del 3 de abril de 2020 impartió instrucciones en el marco del Estado de Emergencia COVID-19 y se adoptó medidas de orden público en el Departamento de Antioquia y autorizó a los Alcaldes Municipales del Departamento para restringir la movilidad en las vías de su jurisdicción, implementando controles de ingreso y salida de vehículos y personas de sus Municipios incluyendo carreteras nacionales y departamentales con la finalidad de dar cumplimiento a la medida de aislamiento.

En virtud de lo anterior el Alcalde del Municipio de Jardín-Antioquia, expidió el Decreto ALC-100-28-01-039 del 17 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan unas restricciones en materia de movilidad en el Municipio de Jardín-Antioquia y se dictan otras disposiciones”*.

### **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.

**Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional:**

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el Presidente de la República, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”*, que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Y mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República declaró nuevamente la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, debido a la propagación del COVID-19.

## **CASO CONCRETO**

El control inmediato de legalidad procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades territoriales, (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 ALC-100-28-01-039 del 17 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan unas restricciones en materia de movilidad en el Municipio de Jardín-Antioquia y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde del Municipio de Jardín-Antioquia; 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 ALC-100-28-01-039 del 17 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan unas restricciones en materia de movilidad en el Municipio de Jardín-Antioquia y se dictan otras disposiciones”* proferido por el Alcalde de Jardín-Antioquia, pone de presente los artículos 44 y 45 de la Constitución Política que contemplan los derechos fundamentales del niño y el adolescente, el artículo 49 trata sobre la atención en salud y el saneamiento ambiental, el artículo 311 de la Constitución Política que establece que al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes y 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 hace alusión a la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, la cual otorga poder extraordinario a los alcaldes para la prevención de riesgo ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, cita la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y se relaciona la Ley 9ª de 1979 por la cual se dictan medidas sanitarias y señala que le corresponde al Estado expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad de todas las actividades a través de las autoridades de salud.

En el Decreto ALC-100-28-01-039 del 17 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan unas restricciones en materia de movilidad en el Municipio de Jardín-Antioquia y se dictan otras disposiciones”*, el Alcalde Municipal de Jardín-Antioquia relacionó, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en el país por la pandemia del COVID-19, el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 del Gobierno Nacional por el cual dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 por medio del cual se imparten

instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se amplió el término del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia y el Decreto 2020070001092 del 3 de abril de 2020 por el cual el Gobernador de Antioquia impartió instrucciones en el marco del Estado de Emergencia COVID-19 y adoptó medidas de orden público en el Departamento de Antioquia y autorizó a los Alcaldes Municipales del Departamento para restringir la movilidad en las vías de su jurisdicción, implementando controles de ingreso y salida de vehículos y personas de sus Municipios incluyendo carreteras nacionales y departamentales con la finalidad de dar cumplimiento a la medida de aislamiento.

Ahora en la parte resolutive del Decreto ALC-100-28-01-039 del 17 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan unas restricciones en materia de movilidad en el Municipio de Jardín-Antioquia y se dictan otras disposiciones”*, se dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar el cierre de los pasos terrestres de ingreso y salida del Municipio de Jardín –Antioquia, desde el día 17 de abril de 2020 a las 23:59, hasta el día 26 de abril a las 23:59 horas, del año en curso y/o hasta el tiempo que sea indispensable para conjurar los factores de riesgo de propagación del COVID-19 en el Municipio.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Exceptúese de la presente medida de cierre, las actividades, personas y/o vehículos de conformidad con el artículo 4 del Decreto Presidencial No. 531 del 8 de abril de 2020.*

*ARTÍCULO TERCERO: Modificar el artículo séptimo del Decreto ALC-100-28-01-038 del 14 de abril de 2020, permitiendo la circulación de una sola persona por núcleo familiar para los habitantes del resguardo indígena Karmatarrua (Cristianía), para adquirir bienes de primera necesidad tales como: alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*

*ARTÍCULO CUARTO: Las medidas y acciones adoptadas, tendrán correspondencia con las consecuencias jurídicas plasmadas en el código nacional de Policía, además de las sanciones contempladas en los siguientes artículos del código penal colombiano: artículo 368 y artículo 369...”*

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto ALC-100-28-01-039 del 17 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan unas restricciones en materia de movilidad en el Municipio de Jardín-Antioquia y se dictan otras disposiciones”*, es dable indicar que el Alcalde Municipal de Jardín-Antioquia actuó conforme a las facultades otorgadas en el artículo 315 de la

Constitución Política<sup>1</sup>, 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 y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016<sup>2</sup> que otorga poder extraordinario a los gobernadores y los alcaldes **para tomar todas las medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia y calamidad**, por lo que se les faculta a disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten de manera grave a la población, 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.

---

<sup>1</sup> “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...”

<sup>2</sup> “**ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** Ante 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, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
12. **Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.**

Como puede verse, aunque el Decreto ALC-100-28-01-039 del 17 de abril de 2020, se profirió en el marco temporal de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica<sup>3</sup>, 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.

Debe el Despacho precisar, que en virtud de lo expuesto por el Consejo de Estado en el auto del 30 de abril de 2020, en virtud del 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 ALC-100-28-01-039 del 17 de abril 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 Simple<sup>4</sup>, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Por lo expuesto no se avoca conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto ALC-100-28-01-039 del 17 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan unas restricciones en materia de movilidad en el Municipio de Jardín-Antioquia y se dictan otras disposiciones”*, del Municipio de Jardín-Antioquia, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto ALC-100-28-01-039 del 17 de abril de 2020

---

<sup>3</sup> Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

<sup>4</sup>Medio de control excepcionado de la suspensión de términos por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, para su presentación por medios electrónicos



“por el cual se adoptan unas restricciones en materia de movilidad en el Municipio de Jardín-Antioquia y se dictan otras disposiciones”, del Municipio de Jardín-Antioquia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 o demás normas concordantes.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**CUARTO:** Notificar esta providencia por correo electrónico al Representante legal del Municipio de Jardín-Antioquia o a quien este haya delegado la facultad para recibir notificaciones.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

**MAGISTRADA**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY  
15 DE JULIO DE 2020  
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

  
SECRETARIA GENERAL