



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA UNITARIA

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio control:	de	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:		Revisión de legalidad del Decreto No. 086 del 27 de abril de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Guadalupe – Antioquia, <i>"Por medio del cual se adoptan las medidas dictadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, se ordena el aislamiento preventivo obligatorio y se establecen mecanismos de control ciudadano para la protección de la salud pública, con ocasión del virus COVID-19 en el Municipio de Guadalupe Antioquia"</i>
Radicado:		05001 23 33 000 2020 01667 00
Asunto:		No avoca conocimiento

El 19 de mayo de 2020, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Antioquia remitió a este despacho, por reparto y vía correo electrónico, el texto del Decreto No. 086 del 27 de abril de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Guadalupe –Antioquia, *"Por medio del cual se adoptan las medidas dictadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, se ordena el aislamiento preventivo obligatorio y se establecen mecanismos de control ciudadano para la protección de la salud pública, con ocasión del virus COVID-19 en el Municipio de Guadalupe Antioquia"* el cual fuera remitido a esta Corporación por el Alcalde de dicha municipalidad, para el control de legalidad de que trata del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

El Despacho al realizar el análisis del contenido de la citada circular, advierte que la misma no es susceptible del control inmediato de legalidad, por las razones que a continuación se exponen:

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 ibídem, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, el Congreso de la República en ejercicio de su poder legislativo, expidió la Ley 137 de 1994, a través de la cual se reglamentaron los estados de excepción en Colombia, previendo el control de legalidad de los actos administrativos que fueren expedidos en virtud de dicha declaratoria en su artículo 20, veamos:

"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..." (Resaltos del Despacho)

Bajo ese contexto, fueron desarrollados los artículos 136¹ y 185² de la Ley 1437 de 2011, a fin de regular lo pertinente frente al Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos de carácter general, que sean expedidos por las autoridades territoriales, en el ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, medio de control que según el numeral 14º del artículo 151 ibídem, recae en los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan.

Ahora bien, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades concedidas en el artículo 215 de la Constitución Política, de conformidad con la Ley 137 de 1994 y con la firma de todos sus Ministros, expidió el **Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020** "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional" con el fin de conjurar los efectos de la crisis económica y de salud pública generada por la Pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 y de evitar una mayor propagación de esta enfermedad.

En el caso concreto, se advierte que el Decreto No. 086 del 27 de abril de 2020 expedido por el Alcalde de Municipio de Guadalupe –Antioquia, que en lo pertinente se transcribe, es del siguiente tenor:

¹ **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.

² **Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** *Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional."

"El Alcalde del Municipio de Guadalupe, en uso de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por los artículos 2, 49 y 315 de la Constitución Política, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, el decreto 780 de 2016, los artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016, la ley 9 de 1979, y

CONSIDERANDO

(...)

Que el artículo 44 de la Ley 715 de 2001 establece que corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción

Que de conformidad con el decreto 780 de 2016, artículos 2.8.8.1.1.9 es función de las direcciones Seccionales de salud, en el sistema de Vigilancia en salud pública, declarar en su jurisdicción la emergencia sanitaria en salud de conformidad con la ley.

Que las autoridades sanitarias del nivel territorial que ejercen funciones de vigilancia y control sanitario deben adoptar las medidas necesarias de carácter preventivo de seguridad y control, con el fin de prevenir y controlar enfermedades y factor de riesgo que puedan producirse, en especial las establecidas en el artículo 2.8.8.1.4.2.30 del decreto 780 de 2016 e informar oportunamente al sistema de vigilancia en salud pública.

(...)

Que mediante resolución 380 de marzo 10 de 2020 y resolución 385 de marzo de 2012 de 2020 el Ministerio de salud adoptó medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus COVIDE -19.

Que el artículo 14 de la ley 1801 de 2016 a establecido un poder extraordinario para la prevención de riesgos o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, estableciendo que "Los gobernadores y los alcaldes, podrán dispones acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o de situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia."

Que el Departamento de Antioquia mediante decreto D2020070000967 del 12 de marzo de 2020 declara la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia.

Que el artículo 2020 de la ley 1801 de 2016 otorgó competencia extraordinaria de Policía a los Gobernadores y alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad y dispuso: (...)

Que el Presidente de la República mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID 19, y para el mantenimiento del orden público.

(...)

Que se hace necesario incrementar las restricciones de movilidad, dado el riesgo latente por contagio del COVID 19, que hace que la población se encuentra mas expuesta por no acatar la orden de aislamiento decretada en el municipio.

Que en atención a todo lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1º: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas, en toda la jurisdicción del Municipio de Guadalupe –Antioquia, desde las 00:00 horas del día 28 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de Mayo de

2020, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus COVID 19, por lo cual se limita totalmente la circulación de personas y vehículos en el municipio de Guadalupe, con las excepciones prevista en el artículo 3, del Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020.

(...)

Artículo 2º: *Implementar en todo el Municipio de Guadalupe el Pico y Cédula, como una medida sanitaria que disminuya la circulación de personas y evite el contagio de COVID 19, permitiendo que las personas salgan, solo días y dentro del horario que se establece a continuación:*

(...)”

De la lectura de los antecedentes que dieron lugar a la expedición del citado decreto, se observa que tuvo como sustento entre otros, **(i)** el artículo 315³ de la Constitución Política, que determina la atribución de lo los alcaldes municipales de conservar el orden público; **(ii)** la Ley 1751 de 2015, que regula el derecho fundamental a la salud; **(iii)** el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, que refiere como autoridades de Policía entre otros a los alcaldes municipales; **(iv)** Resoluciones Nacionales Nros. 380 del 10 de marzo y 385 de 12 de marzo de 2020, emanadas del Ministerio de Salud mediante las cuales se adoptan las medidas sanitarias en el país por causa del coronavirus COVID -19; **(v)** el Decreto D2020070000967 el 12 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Antioquia que declaró la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia; y finalmente **(vi)** el Decreto 593 del 2020 que impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19.

Así, se advierte que de conformidad con la Ley 1801 de 2016⁴ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia 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 <sic>. 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.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.”

⁴ Artículos 14 y 202

desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Igualmente, haciendo remisión a Ley 1523 de 2012⁵, los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción –artículo 12-, y que el Alcalde como jefe de la administración local representa al Sistema Nacional, y como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción –artículo 14-.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto 086 del 27 de abril de 2020 fue expedido en virtud de las competencias que le ha otorgado la Constitución y la Ley a los Alcaldes, y atendiendo las instrucciones del señor Presidente de la República a través del Decreto 593 de 2020, el Despacho considera que la naturaleza del presente acto administrativo, aunque se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden departamental, no corresponde a un acto que éste desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Lo anterior, por cuanto el Decreto 593 del 2020 fue expedido en razón a la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud, y se imparten instrucciones en materia de orden público que deben seguir los mandatarios locales, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades de orden territorial, aunado a lo cual, en materia de orden público los Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012⁶, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, contenidas en el literal b) de dicha disposición⁷.

⁵ "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"

⁶ "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

⁷ **"ARTÍCULO 29.** Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

En ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de dar trámite al control inmediato de legalidad del Decreto No. 086 del 27 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Guadalupe –Antioquia-, comoquiera que las decisiones que contiene dicho acto administrativo se relacionan con las facultades como primera autoridad de Policía expedidas en el marco de las competencias que le atribuye la Constitución y la Ley a los mandatarios locales, y atendiendo además a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República igualmente en materia de orden público.

Lo anterior, no supone que el decreto remitido no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control de Nulidad o de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos ya que fueron indicados.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO para realizar el control inmediato de legalidad del Decreto Nro. 086 del 27 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Guadalupe –Antioquia-, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. NOTIFICAR este proveído al Ministerio Público y al Alcalde del Municipio de Guadalupe –Antioquia-.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JORGE LEÓN ARANGO FRANCO
Magistrado

*e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.
(...)*

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana."

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

Medellín, **21 DE MAYO DE 2020**. Fijado a las 8.00 a.m.

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARIA GENERAL