TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA UNITARIA

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

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

Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:	Revisión de legalidad del Decreto No. 200-12-75 del 28 de abril de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Betania –Antioquia, *"Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, con ocasión del virus COVID-19 en el Municipio de Betania Antioquia"*
Radicado:	05001 23 33 000 **2020 01687** 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. 200-12-75 del 28 de abril de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Betania –Antioquia, *"Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, con ocasión del virus COVID-19 en el Municipio de Betania 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 136[1] y 185[2] 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 14° 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. 200-12-75 del 28 de abril de 2020 expedido por el Alcalde de Municipio de Betania –Antioquia, que en lo

---

[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."

pertinente se transcribe, es del siguiente tenor:

> *"El Alcalde del Municipio de Betania, en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por la Constitución Política de 1991, la Ley 136 de 1994, la Ley 1098 de 2006, la Ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016, y*
>
> ***CONSIDERANDO***
>
> *(…)*
>
> *Que el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, consagra en el numeral 2 como atribución del Alcalde "Conservar el orden público en el Municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba el 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.*
>
> *Que de acuerdo con lo establecido por la Ley 715 de 2001 Capitulo II "Competencias de las entidades territoriales en el sector salud 44.3.5 Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción sobre los factores de riesgo para la salud en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgo para la salud en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgo para la población tales como: "…"*
>
> *Que de conformidad con el Decreto compilatorio 780 de 2015. "Articulo 2.8.8.1.4.3 son Medidas Sanitarias, Con el objeto de prevenir y controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, (…)*
>
> *(…)*
>
> *Parágrafo 2. Las medidas de seguridad con la inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que se hubiere lugar.*
>
> *Que mediante Resolución 380 de 10 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad COVID-19.*
>
> *Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social declara la Emergencia Sanitaria por causo (sic) del Coronavirus COVID-2019 y se adoptan que hacer frente al virus, entre ellas el cierre temporal de bares y discotecas.*
>
> *Que su vez el Departamento de Antioquia a través del Decreto 2020070000567 del 1 de marzo de 2020, declaró emergencia sanitaria en el Departamento de Antioquia.*
>
> *Que mediante la circular conjunta 012 del 12 de marzo de 2020, los Ministerios de Salud y Protección Social y Comercio, Industria y Turismo se emitieron directrices para la contención de la infección respiratoria aguda (IRA) por el nuevo coronavirus (COVID-19), en el entorno hotelero.*
>
> *Que de acuerdo con los establecido en la ley 1801 de 2016, Articulo 14, PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer 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 situaciones de seguridad o medio ambiente; (…).

Que mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional imparte instrucciones para expedir normas en virtud de la emergencia generada por la pandemia de COVID-19.

Que mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020. Determinó las instrucciones para la Emergencia Sanitaria en salud en toda la jurisdicción del municipio BETANIA, con el objeto de adoptar medidas sanitarias para contener la propagación del virus SARS CoV2 generador del COVID-19 y poder evitar su posible contagio a cualquier miembro de la comunidad Betania.

Que el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, (…) ordeno el Aislamiento Preventivo Obligatorio o Cuarentena Nacional "de todas las personas habitantes de la República de Colombia" durante 14 días, a partir de las cero horas del 13 de abril y hasta las cero horas del 27 de abril.

Que con el fin de que la Cuarentena se haga efectiva, el Decreto 531 de 2020 "limita totalmente la circulación de personas y vehículos en el territorio nacional" con 35 excepciones que buscan garantizar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes del país.

El Gobierno Nacional también ordena a los alcaldes y gobernadores velar para que no se impida, obstruya o restrinja "el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y "demás vinculados con la prestación del servicio de salud ni se ejerzan actos de discriminación en su contra", en el territorio nacional.

Que el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional ha establecido la ampliación del aislamiento preventivo, dando nuevas instrucciones para el manejo de las excepciones adicionales que viene con el nuevo Decreto.

En mérito de lo expuesto;

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. AISLAMIENTO. *Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Betania, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.*

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

(…)

ARTÍCULO SEGUNDO: *Permitir el Decreto de circulación de las personas en los siguientes casos:*

(…)"

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 315[3] de la

[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 muncipio <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.

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; **(vi)** el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 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 COVID-19; y finalmente **(vii)** 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 2016[4] 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 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 2012[5], 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

---

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

[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"*

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 200-12-75 del 28 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 de los Decretos 420 y 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 los Decretos Nros. 420 y 593 del 2020 proferidos por el Presidente de la República, y en el cual se fundamenta el Alcalde para expedir el Decreto 200-12-75 de 2020, no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, sino que invoca como fundamento normativo las facultades ordinarias del Presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016[6], por lo que, se reitera, las mismas no obedecen a facultades, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aun a pesar que las mismas puedan servir en medio de situaciones como las que se están viviendo.

En ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de dar trámite al control inmediato de legalidad del Decreto No. 200-12-75 del 28 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Betania –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 y de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos ya que fueron indicados.

---

[6] El artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, establece: "***ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE.*** *Corresponde al Presidente de la República:*
1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.
2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.
3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.
4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia."

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO para realizar el control inmediato de legalidad del Decreto Nro. 200-12-75 del 28 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Betania –Antioquia-, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE LEÓN ARANGO FRANCO
Magistrado

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