

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



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

Medellín, ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020)

|                   |                                                                                                                                                                       |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROCESO</b>    | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD                                                                                                                                        |
| <b>DEMANDANTE</b> | MUNICIPIO DE CAÑAGORDAS-ANTIOQUIA                                                                                                                                     |
| <b>DEMANDADO</b>  | DECRETO No. 049 DEL 23 DE ABRIL DE 2020<br>DEL MUNICIPIO DE CAÑASGORDAS-<br>ANTIOQUIA                                                                                 |
| <b>RADICADO</b>   | 05001 23 33 000 2020 02133 00                                                                                                                                         |
| <b>ASUNTO</b>     | NO SE AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL<br>INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ARTÍCULO 136<br>DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO<br>ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO<br>ADMINISTRATIVO |

El día 05 de junio de 2020, la Secretaria de la Corporación envió por correo electrónico del Despacho, el reparto del control inmediato de legalidad del Decreto No. 049 del 23 de abril de 2020 *“por medio del cual se crea el comité asesor de evaluación y supervisión de los protocolos de bioseguridad para reactivación de las obras con jurisdicción del Municipio de Cañasgordas”*, previo a avocar conocimiento es preciso hacer las siguientes,

**ANTECEDENTES**

Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por la pandemia del coronavirus COVID-19.

El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 proferido por el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus COVID-19 y se declaró el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país hasta el 13 de abril de 2020.

Por medio del Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y se amplió el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 27 de abril de 2020.

En virtud de lo anterior, el Alcalde del Municipio de Cañasgordas-Antioquia profirió el Decreto No. 049 del 23 de abril de 2020 *“por medio del cual se crea el comité asesor de evaluación y supervisión de los protocolos de bioseguridad para reactivación de las obras con jurisdicción del Municipio de Cañasgordas”*.

## CONSIDERACIONES

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagra el artículo 20 de la Ley 137 de 1994. 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.

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.

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 2020<sup>1</sup>, 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 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*

---

<sup>1</sup> 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

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 2020<sup>2</sup> por el 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 pendan 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”.*

### **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

---

<sup>2</sup> 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

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 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 23 de abril de 2020 *"por medio del cual se crea el comité asesor de evaluación y supervisión de los protocolos de bioseguridad para reactivación de las obras con jurisdicción del Municipio de Cañasgordas"*, proferido por el Alcalde del Municipio de Cañasgordas-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 No. 049 del 23 de abril de 2020 *"por medio del cual se crea el comité asesor de evaluación y supervisión de los protocolos de bioseguridad para reactivación de*

*las obras con jurisdicción del Municipio de Cañasgordas*”, se pone de presente 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 hace alusión a 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 a la Ley 152 de 1994 que establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

Una vez citadas las normas que sustentan la expedición del Decreto No. 049 del 23 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Cañasgordas-Antioquia relacionó, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por la pandemia del coronavirus COVID-19, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 proferido por el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus COVID-19 y se declaró el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país hasta el 13 de abril de 2020 y el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 por el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y se amplió el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 27 de abril de 2020.

Ahora en la parte resolutive del Decreto No. 049 del 23 de abril de 2020 *“por medio del cual se crea el comité asesor de evaluación y supervisión de los protocolos de bioseguridad para reactivación de las obras con jurisdicción del Municipio de Cañasgordas”*, se dispuso lo siguiente: Crear el comité asesor de evaluación y supervisión de los protocolos de bioseguridad para la reactivación de las obras con jurisdicción del Municipio de Cañasgordas el cual está conformado por el Alcalde Municipal, la Secretaria de Planeación o su delegado, la Dirección Local de Salud o su delegado, el Gerente de la ESE Hospital San Carlos de Cañasgordas o su delegado, la Secretaria de Gobierno o su delegado y el Inspector de Sanidad de la Gobernación de Antioquia y señalo las funciones del comité asesor de evaluación y supervisión de los protocolos de bioseguridad, tales como reuniones periódicas para estudiar solicitudes de las empresas, revisar, evaluar, aprobar o negar los protocolos de bioseguridad, hacer recomendaciones a los protocolos de bioseguridad de acuerdo a la reglamentación y exigencia del Municipio, emitir

concepto favorable o desfavorable con respecto a los protocolos de bioseguridad, facultad para suspender las obras del orden municipal cuando no cumplan el protocolo de bioseguridad y facultad para solicitar la suspensión de obras de carácter departamental y nacional que incumplan los protocolos de bioseguridad.

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 049 del 23 de abril de 2020, es dable indicar que el Alcalde Municipal de Cañasgordas-Antioquia actuó conforme a las facultades otorgadas en el artículo 315 de la Constitución Política<sup>3</sup>, el cual establece que son atribuciones del alcalde hacer cumplir los decretos del Gobierno Nacional, conservar el orden público en su jurisdicción como la primera autoridad de Policía en el municipio y 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.

Como puede verse, aunque en el Decreto No. 049 del 23 de abril de 2020 *“por medio del cual se crea el comité asesor de evaluación y supervisión de los protocolos de bioseguridad para reactivación de las obras con jurisdicción del Municipio de Cañasgordas”*, se hizo mención al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, no tiene como fundamento, ni desarrollan 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 los Decretos 457 y 531 de 2020 por medio de los cuales se dictaron medidas de orden público y se decretó y extendió el aislamiento preventivo obligatorio, **no son decretos legislativos** y están fundamentados en la emergencia sanitaria declarada mediante la

---

<sup>3</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...”

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, 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 No. 049 del 23 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 No. 049 del 23 de abril de 2020 *“por medio del cual se crea el comité asesor de evaluación y supervisión de los protocolos de bioseguridad para reactivación de las obras con jurisdicción del Municipio de Cañasgordas”*, 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 No. 049 del 23 de abril de 2020 *“por medio del cual se crea el comité asesor de evaluación y supervisión de los protocolos de bioseguridad para reactivación de las obras con jurisdicción del Municipio de Cañasgordas”*, 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.

---

<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

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

**CUARTO:** Notificar esta providencia por correo electrónico al Representante legal del Municipio de Cañasgordas-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  
10 DE JUNIO DE 2020  
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

  
SECRETARIA GENERAL