



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
Catorce (14) de julio de dos mil veintiséis (2026)

REFERENCIA:

EXPEDIENTE No. 05001-33-33-016-2026-00159-00

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD SIMPLE

DEMANDANTE: FERNANDO ANTONIO FUENTES PERDOMO y la ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES DE GRILES DE MEDELLÍN – ASOGRILES- identificada con el Nit No. 900147755-9.

NORMAS DEMANDADAS: Artículos del 8° al 20° del Decreto Municipal No. 1070 del 2 de diciembre de 2021, "Por medio del cual se fijan los horarios de funcionamiento para los establecimientos de comercio, se estructura el futuro del programa convive la noche para la promoción de la convivencia y autorregulación de la vida nocturna y se dictan otras disposiciones", el cual fue modificado por los Decretos Distritales No. 143 del 4 de febrero de 2022, 1016 del 6 de diciembre de 2024 y 110 del 27 de enero de 2026 y los preceptos, apartes y expresiones de los artículos 5°, 9°, 12°, 13°, 14°, 15°, 16° y 18° del mencionado decreto.

DEMANDADO: DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN.

AUTO INTERLOCUTORIO No. 242.

ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR / ORDENA SUSPENSIÓN PROVISIONAL PARCIAL DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS.

ANTECEDENTES

El señor **FERNANDO ANTONIO FUENTES PERDOMO** y la **ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES DE GRILES DE MEDELLÍN – ASOGRILES-** identificada con el Nit No. **900147755-9**, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad simple, acusando la legalidad parcial de los artículos del 8° al 20° del Decreto Municipal No. 1070 del 2 de diciembre de 2021, "Por medio del cual se fijan los horarios de funcionamiento para los establecimientos de comercio, se estructura el futuro del programa convive la noche para la promoción de la convivencia y autorregulación de la vida nocturna, y se dictan otras disposiciones", el cual fue modificado por los Decretos Distritales No. 143 del 4 de febrero de 2022, 1016 del 6 de diciembre de 2024 y 110 del 27 de enero de 2026 expedido por el alcalde del Distrito Especial de Medellín.

Así mismo se cuestiona los preceptos, apartes y expresiones de los artículos 5°, 9°, 12°, 13°, 14°, 15°, 16° y 18° del mencionado decreto, que se transcribe a continuación, por haberse expedidos de manera irregular con infracción de las normas en que deberían fundarse, con falsa motivación, sin competencia y con

desviación de las atribuciones propias del alcalde como funcionario que los expidió.

Los preceptos, apartes y expresiones de los artículos 5º, 9º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º y 18º del mencionado decreto, que se discriminan de la siguiente manera:

- **De su artículo 5º:** La expresión “para sus asociados” y el aparte “serán considerados establecimientos de comercio abiertos al público y estarán sujetos a la verificación del cumplimiento de los requisitos de funcionamiento por parte de las autoridades de policía” contenidos en su literal d); y su párrafo.

- **De su artículo 9º:** La expresión: “dirigida al Subsecretario de Gobierno Local y Convivencia” dispuesta en su numeral 1º; los numerales 1.5. y 1.6; la expresión: “con fecha de expedición no superior a sesenta (60) días” contenida en su numeral 2º; la expresión: “el cual no podrá tener fecha de expedición superior a sesenta (60) días” establecida en su numeral 3º, su numeral 5º; el aparte: “que soporten legalmente los requisitos exigidos por Ley 1801 de 2016, artículo 87 para cumplir actividades económicas” contenida en su numeral 6º; el aparte: “Concepto positivo sobre el cumplimiento de las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación”, contenido en su numeral 6.1.; los numerales 7º, 8º y 9º; el aparte: “o de quejas reiteradas en contra del establecimiento de comercio, que sean conocidas por la Policía Nacional y/o por la Administración a través de diferentes medios, como PQRS, Línea 123, Cuadrilla Anti Ruido, y/o Inspecciones de Policía y que sean verificadas por la Unidad de Convivencia Ciudadana de la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia, por comportamientos contrarios a la convivencia, que recaigan sobre el establecimiento de comercio” establecido en su numeral 11º; así como su párrafo 5º.

- **De su artículo 12:** Su párrafo 3º.

- **De su artículo 13:** Los literales b) e i).

- **De su artículo 14:** La expresión “al Subsecretario de Gobierno Local”.

- **De su artículo 15:** La expresión “y/o su delegado” contenido en todos sus literales; los literales d) y f); y la expresión “a un delegado” establecida en su párrafo segundo.

- **De su artículo 16:** La expresión “y mejorar el programa” contenida en su numeral 2º; sus numerales 4º y 5º.

- **De su artículo 18:** El aparte: *“El Subsecretario de Gobierno Local deberá sujetarse a la siguiente tabla para la desvinculación y correspondiente pérdida de los incentivos a los establecimientos de comercio que incurran en las siguientes causales”*; las expresiones: *“o empleado”* y *“o pretendan ingresar al mismo”* contenidas en el numeral 1º de la tabla de *“Causal de desvinculación del programa”*; sus numerales 2º, 3º, 5º, 7º, 9º, 10º, 11º y 17º, *Ibídem*; la expresión *“o empleados”* contenida en su numeral 8º; y su párrafo segundo.

Dentro del escrito de demanda, los demandante solicitaron a título de medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos acusados, a la cual el Despacho le impartió el trámite estipulado en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011 y por ello, mediante auto del trece (13) de mayo de 2026, se corrió traslado a la demandada, para que en un término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de dicha providencia, se pronunciara sobre la solicitud de suspensión provisional, providencia que fue notificada de manera personal a la entidad demandada, el pasado diecisiete (17) de junio de la anualidad (Archivo 003 del C02MedidaCautelar).

FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

La parte demandante, sustenta la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, señalando, en un primer ítem, la presunta falta de competencia del alcalde del Distrito de Medellín para expedir los artículos 8 a 20 del Decreto Municipal 1070 de 2021, modificados por los Decretos Distritales 143 de 2022, 1016 de 2024 y 110 de 2026.

Según el demandante, mientras los alcaldes tienen competencia para fijar horarios de funcionamiento de establecimientos de comercio en ejercicio de la función de policía, carecen de atribuciones para crear programas, imponer requisitos, establecer deberes, restricciones, procedimientos o causales sancionatorias relacionadas con la convivencia y el ejercicio de actividades económicas, materias que corresponderían al Congreso de la República o de manera residual, al Concejo Distrital.

Igualmente, sostiene que mediante el programa “Convive la Noche” se habrían establecido requisitos adicionales para acceder a la ampliación de horarios de funcionamiento, tales como certificados, conceptos favorables, paz y salvo tributario, verificaciones administrativas y ausencia de quejas reiteradas,

exigencias que a juicio del demandante, no se encuentran previstas en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 y desconocen los artículos 84 y 333 de la Constitución, que prohíben exigir permisos o requisitos adicionales a los establecidos por la ley para el ejercicio de actividades económicas.

Así mismo, se cuestiona la creación de órganos y mecanismos administrativos dentro del programa, entre ellos el Comité de Revisión de "Convive la Noche", la estrategia "Parche Seguro" y las causales de desvinculación del programa, al considerar que constituyen regulaciones de policía y medidas correctivas que exceden las competencias del alcalde y vulneran el principio de reserva legal.

Igualmente la demanda plantea, que varias funciones relacionadas con la vinculación, permanencia y desvinculación de establecimientos del programa fueron atribuidas al Subsecretario de Gobierno Local y Convivencia, lo cual, en criterio del accionante, configura una delegación irregular.

Afirma que el artículo 92 de la Ley 136 de 1994 únicamente autoriza a los alcaldes para delegar funciones en secretarios de despacho o directores de departamentos administrativos, calidad que no ostenta dicho subsecretario. Además, sostiene que la facultad de fijar horarios de funcionamiento, por su relación directa con el orden público, no sería susceptible de delegación.

Finalmente, se argumenta que algunas disposiciones del artículo 9 del Decreto 1070 de 2021 modifican o adicionan requisitos previstos por el legislador para el ejercicio de actividades económicas, entre ellos la exigencia de certificados mercantiles con vigencia inferior a sesenta días, condición que el actor considera contraria a la regulación legal sobre renovación y vigencia de la matrícula mercantil.

Con fundamento en estos planteamientos, solicita la suspensión provisional de los artículos demandados por presunta infracción de normas constitucionales y legales superiores.

PRONUNCIAMIENTO DE LA ENIDAD DEMANDADA.

Surtido el traslado establecido en el párrafo segundo del artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la entidad demandada allegó pronunciamiento señalando oposición total al decreto de

la medida cautelar presentada por la parte demandante, por cuanto la parte actora no acreditó los presupuestos exigidos por los artículos 229 y 231 del CPACA, toda vez que no demostró la existencia de un perjuicio irremediable, ni aportó elementos de juicio suficientes que permitan evidenciar, prima facie, una infracción manifiesta de las normas superiores invocadas.

Señaló que la pretensión cautelar se funda en una interpretación subjetiva y restrictiva de las normas que regulan la delegación de funciones por parte de los alcaldes, particularmente del artículo 92 de la Ley 136 de 1994, desconociendo la aplicación sistemática de los artículos 9 y 10 de la Ley 489 de 1998, así como del artículo 211 de la Constitución Política.

En su criterio, la alegada vulneración no surge del simple cotejo entre el acto acusado y las normas superiores, sino que exige un análisis hermenéutico propio de la sentencia de fondo.

Adujo que existe respaldo jurisprudencial expedida por el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esto es, el Consejo de Estado para considerar que los alcaldes pueden delegar funciones en colaboradores de la administración, incluidos los subsecretarios, por lo que no se configura una transgresión evidente del ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que el Decreto 1070 de 2021 responde a los principios de eficacia, economía, celeridad y continuidad de la función administrativa y que la suspensión provisional afectaría la estabilidad del esquema organizacional y la seguridad jurídica.

Finalmente, indicó que han transcurrido varios años desde la expedición del acto administrativo demandado, circunstancia que desvirtúa la urgencia e inmediatez propias de la medida cautelar, razón por la cual considera que no concurren los requisitos de apariencia de buen derecho, peligro en la mora ni ponderación favorable de intereses.

En consecuencia, solicita que se niegue la solicitud de suspensión provisional del acto acusado elevada por la parte demandante.

CONSIDERACIONES

El artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, establece:

"ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente".

El **artículo 229 del CPACA**, regula lo concerniente al trámite de las medidas cautelares y admite su procedencia en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, antes de notificarse el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, con el fin de preservar el objeto del mismo y la efectividad de la decisión que posteriormente se emita.

El **artículo 230 de la misma normativa**, reglamenta lo relacionado con el contenido y alcance de las medidas cautelares y realiza una clasificación de las mismas de la siguiente manera:

"Art. 230.- Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y **deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda**. Para el efecto, el juez o magistrado ponente podrán decretar, una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca el estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el juez o magistrado ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción, y en todo caso, en cuanto ello fuere posible el juez o magistrado ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3. **Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.**
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer. (...)"

Por su parte, **el artículo 231**, de la misma normatividad establece los requisitos que son imprescindibles, para decretar por parte de la Jurisdicción, medidas de orden cautelar, bajo las siguientes premisas:

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.” (Negrillas fuera de texto original)

El Consejo de Estado ha señalado, que las medidas cautelares son “aquellos instrumentos procesales establecidos legalmente, en función de la protección preventiva, para asegurar de la demandada el cumplimiento material de la sentencia que en derecho se profiera”¹.

Sobre el mismo tema, la Corte Constitucional ha establecido que las medidas cautelares sirven como medio para garantizar el ejercicio de un derecho objetivo reconocido, impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 18 de abril de 2022, número interno 52015.

de otra forma "quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado"²

La suspensión provisional de los actos administrativos es una medida cautelar que tiene como objeto, como su denominación lo indica, suspender los atributos de fuerza ejecutoria del acto administrativo, para la protección de los derechos subjetivos o colectivos que pueden verse conculcados con los efectos del mismo³.

El Consejo de Estado⁴ se refirió a la medida de suspensión provisional, en la nueva codificación contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al respecto expuso:

" (...)La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, según las voces del artículo 229 del C. de P. A. y de lo C. A. exige "petición de parte debidamente sustentada", y acorde con el artículo 231 Ibídem, procederá "por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud".

La nueva norma precisa que: 1º) La medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación. 2º) La procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que, desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay

² Corte Constitucional, sentencia T-206 del 28 de abril de 2017. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, **Radicación número: 11001-03-26- 000-2011-00050-00(41869)**, tres (3) de febrero de dos mil doce (2012). C.P Carlos Alberto Zambrano Barrera

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, **veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013), C.P Susana Buitrago Valencia**

*la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar **análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda **estudiar** las pruebas allegadas con la solicitud.*

Pero a la vez, es necesario que el juez tenga en cuenta el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del C.P.A.C.A., en cuanto ordena que “la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”.

Es claro entonces, que el artículo 238 Superior, permite a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial bajo los parámetros establecidos por la ley, pero esta medida precautelativa implica un análisis o cotejo por parte del juez, entre los actos enjuiciados y la normativa señalada como infringida, bien sea en la demanda, en la sustentación de la medida o también, del examen de las pruebas aportadas como soporte de la misma, para constatar efectivamente la vulneración invocada.

Es por lo anterior, conforme a los requisitos consagrados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, que el decreto de la medida provisional de suspensión de los efectos de los actos administrativos procede por transgresión de las disposiciones invocadas en la demanda, situación que se verifica una vez se efectúa el correspondiente análisis o confrontación del acto administrativo enjuiciado, con la normativa que se estima vulnerada o también, del examen de las pruebas que el petente allegue con la solicitud, punto este último, en el cual la Ley 1437 de 2011, introduce una variación o modificación sustancial frente a la regulación que al respecto contenía el Decreto 01 de 1984, el cual imponía como requisito para decretar la suspensión de un acto administrativo, la infracción manifiesta a las normas superiores, excluyendo la posibilidad de analizar sumariamente, las pruebas aportadas para ese estadio procesal.

Ahora bien, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, impone dentro de los requisitos para decretar la medida cautelar, la debida sustentación de la petición de ésta, la cual se puede realizar de dos formas, bien de manera separada o también, por remisión al concepto de violación, caso en el cual, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado antes citada, se exige que se plasme en la petición, de manera expresa, que el concepto de violación hará las veces de sustentación de la pertinencia de la medida precautelativa.

No obstante, además de la confrontación con la norma superior y del estudio del material probatorio allegado con la demanda y la solicitud de medida

cautelar, para su decreto, la jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha aclarado que corresponde al Juez realizar un juicio de ponderación de intereses, que implica además, el estudio del perjuicio de la mora, es decir, del daño que puede acaecer por el transcurso del tiempo ante la no satisfacción o garantía de un derecho y el contraste con los intereses en juego, de forma que se evidencie que sería más gravoso para el interés público negar la medida que concederla, de modo pues que es menester estudiar el *fumus boni iuris* y *periculum in mora*, en tanto requisitos generales para la concesión de cualquier tipo de medida cautelar. En palabras del Consejo de Estado:

“En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, como ya se anunció, éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que «podrá decretar las que considere necesarias»⁵. No obstante, lo anterior, a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo regulado en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 ídem, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar «documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla» (negrillas del texto original)

Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

*«[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el **fumus boni iuris y periculum in mora**. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho** [...]»⁶ (negrillas del texto original).*

Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo lo siguiente:

«[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la

⁵ Artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

⁶ Consejo de Estado. Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

*pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]» (negritas del texto original).*

Así las cosas, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) fumus boni iuris, o apariencia de buen derecho, (ii) periculum in mora, o perjuicio de la mora, y (iii) la ponderación de intereses." (Negrilla del Juzgado)⁸

Ahora, dentro de los argumentos invocados para deprecar la nulidad parcial de los artículos citados del acto acusado, el demandante alude a la falta de competencia del Alcalde Distrital de Medellín para expedir los artículos 8 a 20 del Decreto 1070 de 2021, atendiendo que en él recae la función de policía, esto es, la facultad de hacer cumplir la ley y fijar horarios de funcionamiento de actividades económicas, pero no puede crear regulaciones sobre convivencia, derechos, deberes, restricciones, sanciones o requisitos para particulares, porque ello corresponde al poder de policía, atribución reservada al Congreso y de manera residual, a los concejos municipales y distritales.

Agrega, que a través de la disposición demandada el alcalde creó un programa que regula comportamientos, establece obligaciones, requisitos y restricciones para establecimientos de comercio, excediendo la competencia

⁷ 6 Sobre la aplicación de la proporcionalidad, la misma providencia indicó: «Se ha sostenido en anteriores ocasiones: (...) Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad' // En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos».

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintitrés (2023). Referencia: Nulidad Relativa. Radicación: 11001-03-24-000-2021-00543-00. Demandante: Ángel Segundo García Vergara, Jhovanny María Morales Arroyo, Mila Cecilia Morales Arroyo y Yarile del Carmen Morales Arroyo. Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio. Terceros: William Kamel el Karaan, Dani Talal Harb y Wofik Talal Harb. Tema: Niega medida cautelar de suspensión provisional por ausencia de carga argumentativa y probatoria. Incumplimiento de los requisitos de apariencia de buen derecho y perjuicio de la mora. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés

que le otorgan los artículos 315 de la Constitución, 91 de la Ley 136 de 1994 y 83 de la Ley 1801 de 2016. Además, a través de dicho programa delegó facultades relacionadas con la vinculación, desvinculación y ampliación de horarios de establecimientos en el **Subsecretario de Gobierno Local y Convivencia**, pese a que el artículo 92 de la Ley 136 de 1994 sólo permite delegar en secretarios de despacho o directores de departamentos administrativos, derivando en irregular, y además, sobre una función indelegable propia del alcalde como primera autoridad de policía, que no puede transferirse por delegación, extralimitaciones que constituyen vicios ostensibles y graves que dan lugar a la suspensión provisional de los artículos señalados del Decreto acusado.

Respecto a la delegación de funciones por parte de los alcaldes municipales y distritales, el Tribunal Administrativo de Antioquia, en el proceso con radicado 050013333016201501009 01, aludió a dos reglas normativas fundamentales en materia de delegación de funciones de la siguiente manera:

"La primera, relacionada con el artículo 92 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 30 de la Ley 1551 de 2012), la cual establece que el alcalde puede delegar funciones únicamente en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos; y la segunda, respecto del artículo 9º de la Ley 489 de 1998, que en desarrollo del artículo 211 constitucional, dispone que las autoridades administrativas, incluidos los alcaldes, solo pueden delegar la atención y decisión de asuntos en empleados públicos de los niveles directivo y asesor"⁹.

De esta forma, en materia de delegación administrativa rige el principio de legalidad estricta, es decir, solo procede en los casos, condiciones y respecto de los funcionarios expresamente autorizados por la ley. La misma providencia concluyó que el artículo 92 de la Ley 136 de 1994 constituye una norma especial para los municipios y limita la delegación a secretarios de despacho y jefes de departamentos administrativos.

Por su parte, la Corte Constitucional ha reiterado que los servidores públicos solamente pueden ejercer las funciones expresamente atribuidas por la Constitución y la ley en armonía a lo dispuesto en los artículos 6, 121 y 123 de la Constitución. La competencia administrativa es de interpretación restrictiva y no

⁹ Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, Sentencia No. 235 del 25 de julio de 2025. Radicado No. 05001 33 33 016 2015 01009 00, M.P. Dr. Carlos Enrique Pinzón Muñoz.

Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión, Sentencia No. 247 del 1º de diciembre de 2025, Radicado No. 05001 33 33 028-2024 00119 01, M.P. Dra. Sandra Liliana Pérez Henao.

puede extenderse por analogía. Esta línea jurisprudencial fortalece el argumento según el cual, si la ley autorizó la delegación únicamente en determinados funcionarios, no puede ampliarse a otros cargos por vía reglamentaria.

De ahí, que del simple cotejo normativo surge una posible contradicción entre el artículo 92 de la Ley 136 de 1994 y las disposiciones del Decreto 1070 de 2021 que atribuyen funciones al Subsecretario al Subsecretario de Gobierno Local y Convivencia, por no ser el funcionario competente para ello, por lo que la medida no implica la suspensión integral del programa "Convive la Noche" ni de la totalidad del Decreto 1070 de 2021, por el contrario, se limitaría a suspender provisionalmente aquellas disposiciones que atribuyen funciones decisorias al Subsecretario de Gobierno Local y Convivencia, preservando el funcionamiento general del programa mientras se profiere la sentencia definitiva y de esta manera, el interés público resulta menos afectado con la adopción de una medida parcial que con el mantenimiento de unas disposiciones cuya legalidad aparece razonablemente cuestionada en esta etapa inicial del proceso.

Ahora bien, contrario a lo afirmado por la entidad demandada, el Despacho encuentra acreditado un riesgo actual para la efectividad de la sentencia y para la preservación del orden jurídico, pues las disposiciones acusadas continúan produciendo efectos jurídicos mediante la atribución de competencias decisorias al **Subsecretario de Gobierno Local y Convivencia** respecto de la vinculación, permanencia, desvinculación y concesión de beneficios derivados del programa 'Convive la Noche', por lo que en caso de resultar fundada la censura por incompetencia, la prolongación de dichos efectos durante el trámite del proceso podría comprometer la eficacia de la decisión definitiva y consolidar situaciones jurídicas originadas en actuaciones presuntamente contrarias al principio de legalidad, circunstancia que justifica la intervención cautelar del juez administrativo.

En este orden de ideas, este Despacho encuentra que en efecto, se advierte que las disposiciones contenidas en los artículos 9, 12, 14, 16, 17 y 18 del Decreto 1070 de 2021 atribuyen al Subsecretario de Gobierno Local y Convivencia facultades decisorias relacionadas con la vinculación, permanencia, desvinculación y reconocimiento de beneficios dentro del programa "Convive la Noche", riñen con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 30 de la Ley 1551 de 2012, norma que prevé que las

funciones del alcalde solamente podrán ser delegadas en los secretarios de despacho y en los jefes de departamentos administrativos.

En consecuencia, surge una duda seria y objetiva sobre la competencia del referido Subsecretario para ejercer las funciones que le fueron atribuidas por el acto acusado, circunstancia que permite tener por configurada, para efectos cautelares, la apariencia de violación de las normas superiores invocadas y justifica la suspensión provisional de tales disposiciones mientras se adopta la decisión de fondo dentro del presente proceso, como quiera que en este estado del proceso, se logra probar su oposición a las normas superiores que afirma la parte demandante como infringidas por parte de la entidad demandada **DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN**.

No obstante, frente a las demás disposiciones del Decreto acusado no se evidencia de manera clara, la infracción de las normas que se enuncia en lo referente a la extralimitación y usurpación del poder residual de policía al crear requisitos, deberes, incentivos, comités, causales de desvinculación y estrategias de convivencia, en tanto respecto a este grupo de normas y/o disposiciones, existe una discusión jurídica más compleja acerca del alcance de la función de policía del alcalde que requiere de un análisis más profundo sobre si tales disposiciones constituyen regulación autónoma de derechos y deberes o simples mecanismos administrativos de un programa voluntario, es decir, la ilegalidad no surge con la misma evidencia que en el punto de la delegación de funciones en el Subsecretario de Gobierno Local y Convivencia.

En cumplimiento de lo dispuesto en la **Circular PCSJC24-1** del 11 de enero de 2024 del Consejo Superior de la Judicatura, se informa que cualquier memorial o solicitud dirigida al proceso deberá remitirse únicamente a través de la ventanilla virtual dispuesta en el aplicativo SAMAI en el siguiente link **<https://ventanillavirtualsamai.azurewebsites.net/>** y deberá enviarse copia a los demás sujetos procesales (Art. 3 de la Ley 2213 de 2022)."

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**,

RESUELVE

PRIMERO. ACCEDER DE FORMA PARCIAL a la medida cautelar solicitada por la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. En consecuencia, se **ORDENA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL**, de los efectos jurídicos de las siguientes expresiones y apartes del Decreto Municipal 1070 de 2021, modificado por los Decretos Distritales 143 de 2022, 1016 de 2024 y 110 de 2026:

- a) La expresión **“dirigida al Subsecretario de Gobierno Local y Convivencia”** contenida en el numeral 1 del artículo 9.
- b) La expresión **“el Subsecretario de Gobierno Local”** contenida en el parágrafo tercero del artículo 12.
- c) La expresión **“al Subsecretario de Gobierno Local”** contenida en el artículo 14.
- d) El numeral 5 del artículo 16, en cuanto atribuye al Subsecretario de Gobierno Local y Convivencia la decisión sobre vinculación o desvinculación del programa.
- e) El parágrafo del artículo 17.
- f) La expresión contenida en el artículo 18 según la cual **“El Subsecretario de Gobierno Local deberá sujetarse a la siguiente tabla para la desvinculación...”**.

TERCERO. En consecuencia, se **ORDENA** a la entidad demandada **DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN**, que se abstenga de ejecutar cualquier acción derivada de las disposiciones que se ordenan su suspensión provisional, hasta que se resuelva la presente demanda.

CUARTO. NEGAR la suspensión provisional respecto de las demás disposiciones demandadas.

QUINTO. Se reconoce personería para actuar en representación de la entidad demandada **DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN**, al abogado **DIEGO CEBALLOS MESA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 71.264.532 y portador de la T.P. No. 161.445 del C.S. de la J, en los términos del poder que le fue conferido.

SEXTO. Continúese con el trámite del proceso.

NOTIFÍQUESE



RODRIGO VERGARA CORTÉS
Juez
Firma escaneada

NOTIFICACIÓN POR ESTADO
JUZGADO DIECISEIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADOS el auto anterior

Medellín, 15 de julio de 2026. Fijado a las 8:00 a.m.

CORREOS	
DEMANDANTE	ferchoaboga@hotmail.com;
DEMANDADO	notimedellin.oralidad@medellin.gov.co; diegoceballosmesa@gmail.com;
PROCURADORA 167	procjudadm167@procuraduria.gov.co;
JUZGADO	https://ventanillavirtualsamai.azurewebsites.net/