



MEDELLÍN, TRES (3) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (2020)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 041 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00
ASUNTO	SANEAMIENTO, CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD PROCEDIBILIDAD.
DECISIÓN	SE DECLARA IMPROCEDENTE EL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 30 de marzo de 2020, se avocó conocimiento para conocer a través del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 041 de 2020 expedido por el municipio de Zaragoza. El auto anterior fue notificado personalmente al municipio que lo remitió y al Procurador Judicial.

Agotado el trámite procesal previsto en el artículo 185 del CPACA y encontrándose el proceso a despacho para proferir sentencia; se advierte que, en Sala Unitaria,¹ debe efectuarse el control de legalidad previsto en el artículo 207 del CPACA y adoptar las medidas de saneamiento correspondientes, de conformidad con las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Control inmediato de legalidad

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que regulan los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley estatutaria 137 de 1994, que en su art. 20 consagra el control inmediato de legalidad así:

¹ Acorde con la decisión mayoritaria adoptada en la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia el 28 de mayo de 2020.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

“ARTICULO 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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Este texto lo reprodujo el artículo 136 del CPACA y, concretamente en el artículo 151 numeral 14 ibídem, se asignó a los Tribunales Administrativos, en única instancia, el conocimiento de dicho medio de control.

Tal como ya se dijo, este control automático y oficioso de legalidad se habilita en los Estados de Excepción previstos en la Constitución Política como: guerra exterior (art. 212), conmoción interior (art. 213) y en eventos diferentes a los anteriores, la Emergencia Económica, Social y Ecológica consagrada en el art. 215, cuyo tenor literal es el siguiente:

*ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 (Estado de Guerra Exterior) y 213 (Estado de Conmoción interna) que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, **podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia** por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.(...)

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

cumpliére con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.(Negrillas fuera del texto)

La declaratoria del estado de excepción dota al poder ejecutivo de unos inusuales poderes para superar situaciones excepcionales que no pueden enfrentarse con las medidas ordinarias consagradas en la Constitución y la ley; por ello en esos períodos transitorios, también se han previstos especiales controles judiciales (más rigurosos), para garantizar aún en situaciones de anormalidad el respeto al núcleo de derechos fundamentales y a la legalidad abstracta, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional:

“Los estados de excepción son regímenes especiales concebidos para situaciones de anormalidad, pero se trata de regímenes concebidos al interior del derecho y no fuera de él. Es decir, todo estado de excepción es un régimen de juridicidad. Precisamente por eso son objeto de una detenida regulación del constituyente y del legislador estatutario, pues de lo que se trata es de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis por la que atraviesa pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho. Ello explica que el decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él sean objeto de un control automático de constitucionalidad y que los actos que reglamenten a éstos sean objeto de un control inmediato de legalidad...”²

Surge entonces el control inmediato de legalidad como un mecanismo excepcional, con un objeto especialísimo y con términos procesales reducidos para limitar el poder de las autoridades y garantizar los derechos de los ciudadanos verificando que las medidas adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos dictados en estados de excepción se ajusten al ordenamiento jurídico.

2. Requisitos de procedibilidad

El control inmediato de legalidad es un medio de control excepcional, automático, oficioso, autónomo e integral que sólo puede ejercerse cuando se cumplan de manera concurrente los siguientes requisitos:

- Que las medidas adoptadas sean de carácter general.
- Que se profieran en ejercicio de función administrativa.

² C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

- Que desarrolle los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante ese Estado de Excepción “*destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*”

Recientemente, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo se refirió a cada uno de los requisitos de procedibilidad y concretamente sobre el desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción, dijo:

“Desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción

Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un Decreto Legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado. Por ello es necesario, identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales, presupuesto que habilita a esta jurisdicción para realizar el control que le está asignado y que se caracteriza según lo ha precisado esta Corporación³, por ser: i) jurisdiccional, ii) automático e inmediato, iii) oficioso, iv) autónomo, v) integral, vi) compatible y coexistente, y vii) hacer tránsito a cosa juzgada relativa.

Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen las autoridades en el momento de su expedición, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia.”⁴

Durante el estado de emergencia, el Presidente de la República expide dos tipos de decretos legislativos, con la firma de todos sus ministros:

- **El decreto que declara el estado de emergencia** por períodos hasta de 30 días, sin exceder los 90 días al año calendario y debe señalar “*el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias*”. Al expedir este decreto que declara el estado de excepción, el Presidente de la República se habilita como legislador extraordinario.

³ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: Gobierno Nacional C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN C.P NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01217-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

- **Los decretos legislativos** que expide el Presidente con la misma fuerza de la ley, los cuales deben estar orientados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, es decir que las materias deben tener relación directa y específica con el Estado de Emergencia.

La anterior precisión, es necesaria para definir los actos objeto de control inmediato de legalidad, pues éste sólo procede respecto de las medidas adoptadas en desarrollo de los decretos expedidos para conjurar la crisis, no de los que declaran el estado de excepción y así lo precisó el Consejo de Estado, al indicar:

*“Según lo previsto por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, para la procedencia de este medio de control debe tratarse de:(i) actos generales expedidos en ejercicio de la función administrativa, y(ii) **que desarrollen decretos legislativos, esto es, decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos esté comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.***

Po(sic) ende, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica declarada con fundamento en el artículo 215 Superior, son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Mientras que **los actos que desarrollan los decretos legislativos son expedidos en ejercicio de función administrativa, tienen como propósito reglamentarlos y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, en razón a que se profieren, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para ejecutar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional del Presidente de la República.**”⁵

En el mismo sentido, dicha Corporación reiteró el criterio, al indicar:

*“...la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, **no habilita el control inmediato de legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control**”*⁶

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Oswaldo Giraldo López, Auto de 24 de abril de 2020, Radicación:11001 0315000 2020 0128800.

⁶ CONSEJO DE ESTADOSALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 11 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Auto de 29 de abril de 2020, Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00995-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

Por otra parte, es pertinente señalar que no todos los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en Estado de Excepción, son Legislativos, pues también se expiden decretos reglamentarios de aquellos o de leyes ordinarias y, si bien es cierto que todos son susceptibles de control judicial, los decretos legislativos de declaratoria de estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él, son objeto de un control automático de constitucionalidad, mientras que los actos reglamentarios de éstos, son objeto de control inmediato de legalidad.⁷

Acorde con lo expuesto, es claro que los decretos legislativos deben reunir unas características especiales que los identifican y que el Consejo de Estado⁸ ha consignado en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
Forma - Firma del Presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación.	- Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida. - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
Contenido sustancial - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH.	
Control - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. - Político del Congreso.	

⁷ C-802-02

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

En síntesis, el control inmediato de legalidad procede respecto de los actos generales proferidos en ejercicio de función administrativa, únicamente cuando desarrollen los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional como legislador extraordinario, sin que ello incluya otros decretos de diversa naturaleza que se expidan para conjurar las causas del estado de excepción y que no tendrán carácter de ley sino de actos administrativos.

3.- Caso concreto

3.1.- Acto administrativo remitido para control

El texto del Decreto remitido por el Alcalde Municipal de Zaragoza, es el siguiente:

“DECRETO N° 041
(20 de marzo de 2020)
“POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL
MUNICIPIO DE ZARAGOZA”

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ZARAGOZA-ANTIOQUIA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 2, 49, 315 numeral 3 de la Constitución Nacional; arts. 9, 12, 14, 57, y 58 de la Ley 1523 de 2012, Decreto Departamental D2020070000984 de 2020, y

CONSIDERANDO:

*Que el artículo 4 numeral 25 de la ley 1523 de 2012, define el riesgo de desastres así: corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen, socio-natural tecnológico, **biosanitario o humano no intencional**, en un periodo de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad. (Negrilla fuera de texto).*

Que la ley 1523 de 2012 define en el artículo 38 la calamidad pública como el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio o departamento, ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

El artículo 59 de la citada ley, señala como criterios que se deben tener en consideración para la declaratoria de calamidad pública los siguientes:

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

1. *Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños.*
Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.
2. *Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.*

Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.
3. *El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.*
4. *La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones a perpetuarse.*
5. *La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de emergencia.*
6. *El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.*
7. *La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.*

Que la ley 1801 de 2016 en su artículo 14, concede poder extraordinario a los Gobernadores para disponer de acciones transitorias por situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población ante eventos amenazantes o para mitigar efectos de epidemias; así:

*“ARTÍCULO 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; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.*

PARÁGRAFO: Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012, frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.”

Que a su vez, el artículo 202 de la citada Ley consagra:

*“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, **epidemias**, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

- (...)*
- 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*
 - 5. Ordenar medidas restrictivas de la modalidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*
 - 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
 - 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
 - 9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*

(...)

 - 11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*
 - 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”*

Que mediante Resolución No. 380 de marzo 10 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad COVID-19.

Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud categorizó el COVID-19 como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus.

Que el Gobierno Nacional mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.

Que mediante el decreto No. 2020070000967 de marzo 12 de 2020, se declaró la emergencia sanitaria en todo el Departamento de Antioquia, con el objeto de adoptar medidas sanitarias y de Policía para contener la propagación del virus SARS CoV 2, generador del COVID-19, y poder atender a la población que resulte afectada.

Que mediante decreto No. 2020070000984 del 13 de marzo de 2020, se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Antioquia, de conformidad con la ley 1523 de 2012 y el decreto 2049 del mismo año.

Que a través del decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo coronavirus.

Que el decreto No 418 del 18 de marzo de 2020 del Gobierno Nacional, consagró medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

Que en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID-19, el Departamento de Antioquia se enfrenta un grave riesgo a la salud y a la vida de las comunidades del territorio.

Que para el momento de expedición del presente Decreto en el Departamento de Antioquia se presentan once (11) casos detectados de COVID-19 y en el país van contabilizados ciento dos (102), así las cosas, es necesario tomar medidas que permitan desconcentrar la población,

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

para reducir el riesgo de una propagación rápida del virus en la población y colaborar con el resto de los antioqueños para así contener la pandemia en el Departamento.

Que en observancia de la situación de afectación en la población y posible evolución del COVID-19, de acuerdo con lo estipulado en reunión Extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del día 20 de marzo de 2020, se dio concepto favorable de la declaratoria de calamidad pública por parte de este, por lo cual se recomendó declarar la situación de calamidad pública y tomar las medidas en el Municipio, con ocasión del COVID-19, acorde con lo preceptuado en el art. 57 de la ley 1523 de 2012, que establece: los gobernadores y alcaldes previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de la calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

Que con ocasión de la declaratoria de calamidad pública departamental, el municipio acogiéndose a ésta, elaborará el plan de acción, contemplado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, en el que se plantearán e implementarán estrategias de respuesta tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, el cual será elaborado y coordinado por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo.

El seguimiento y Evaluación del plan, será a cargo de la Secretaria de Planeación del municipio; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

En toda situación de desastres o de calamidad pública como la que está aconteciendo con ocasión del COVID-19, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular.

En mérito de lo expuesto, se

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Declarar la situación de calamidad pública del Municipio de Zaragoza, por el término de seis (6) meses, prorrogable hasta por otros seis (6) meses.*

PARÁGRAFO: *el presente decreto se podrá prorrogar o modificar siempre que sea necesario establecer medidas que sean más eficaces para la atención de respuestas o nuevos hechos que se presenten con posterioridad a su promulgación, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Como consecuencia de la declaratoria que se profiere, se dará aplicación y utilización a las prescripciones legales señaladas en los artículos 65, 66, 67, y 80 de la ley 1523 de 2012, entre otras.*

ARTÍCULO TERCERO: *Disponer en aplicación de lo señalado en el artículo 61 de la ley 1523 de 2012, a través del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y en coordinación con el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres - DAGRD_, se elabore y adopte el plan de acción específico, que incluya las actividades para el manejo de la afectación.*

ARTÍCULO CUARTO: *El seguimiento y control de dicho plan estará a cargo de la Secretaría de Planeación Municipal.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

ARTÍCULO QUINTO: *Hace parte del presente decreto, el Acta del día 20 de marzo de 2020, de la reunión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, documento aprobados en dicha sección, así como el Decreto Departamental D2020070000984 donde se declara la calamidad pública.*

ARTÍCULO SEXTO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición y publicación.*

Dado en la Alcaldía Municipal de Zaragoza- Antioquia, a los 20 del mes de marzo de 2020...”

3.2.- Requisitos de procedibilidad del Decreto 041 de 2020.

Revisado el Decreto 041 del 20 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Zaragoza, se advierte que cumple con los siguientes requisitos de procedibilidad:

- Es un acto administrativo de carácter general dirigido a los habitantes del Municipio de Zaragoza – Antioquia.
- Adopta medidas en ejercicio de función administrativa, las cuales están consagradas en acto administrativo expedido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Sin embargo, dichas medidas no desarrollan Decretos Legislativos expedidos en Estados de Excepción, acorde con la fundamentación normativa en virtud de la cual se emitió el acto administrativ remitido, a saber:

- Constitución Política, Arts. 2, 49, y 315 núm. 3.
- Ley 1523 de 2012, Arts. 9, 12, 38, 57, 58 y 61.
- Ley 1801 de 2020 art. 14 y 202
- Decretos departamentales 984 y 967 de 2020
- Resoluciones 380 y 385 expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

Se deduce entonces que las medidas adoptadas en el decreto municipal corresponden al ejercicio de facultades ordinarias previamente consagradas en la Constitución Política y la ley, las cuales establecen expresamente en cabeza de los Alcaldes, en calidad de jefes de la administración local, la competencia relacionada con la declaratoria de calamidad pública.

Es cierto que el acto administrativo remitido también cita los siguientes Decretos Nacionales:

- **Decreto No. 417 del 2020**, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, pero como ya se dijo, su citación no habilita el control inmediato de legalidad.
- **Decreto 418 del 18 marzo de 2020** *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*

Sin embargo, este último decreto no invoca para su expedición el artículo 215 de la Constitución Política que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, sino los artículos 189, numeral 4 en ejercicio de sus facultades ordinarias, en virtud de las cuales actúa como como suprema autoridad administrativa en materia de orden público, tranquilidad, seguridad pública y preservación ambiental, razón por la cual la Corte Constitucional no asumió su conocimiento para control inmediato de constitucionalidad.⁹

En síntesis, la fuente normativa invocada en el Decreto No 041 del municipio de Zaragoza, es un decreto ordinario expedido con fundamento en la emergencia sanitaria decretada por el Ministro de Salud y Protección Social mucho antes de que el Presidente de la República declarara el estado de excepción y, si bien es cierto que ambas instituciones jurídicas están orientadas a conjurar la crisis que se

⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

presenta con la aparición del virus Covid-19, tienen regulación y finalidades diversas.

A la misma conclusión llegó el Agente del Ministerio Público que al emitir concepto, solicitó que se “*declare IMPROCEDENTE el medio de control inmediato de legalidad del Decreto objeto de estudio por no haber sido el mismo producto o desarrollo de un Decreto Legislativo.*”.

Expresa que:

“El Decreto objeto de estudio consagró disposiciones orientadas a declarar la calamidad pública en el municipio y del manejo del orden público, propias del ejercicio del poder de policía y de las competencias atribuidas no sólo en la Constitución Política, sino también en la ley 136 de 1994, la Ley 1801 de 2016, la Ley 1523 de 2012 y los Decretos Administrativos Reglamentarios proferidos por el Gobierno Nacional, sin que se observe de sus fundamentos jurídicos, que el mismo haya sido el producto o desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción.

En esta medida la norma municipal bajo estudio no sería objeto del Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994,(...)

...una consideración distinta sería desconocer el principio de legalidad propio de Estado Social de Derecho, en el cual es la Ley la que fija el marco de competencias y atribuciones propias de las autoridades administrativas y judiciales, no pudiendo estos últimos atribuirse competencias que no han sido fijadas en la Ley.”

4. Saneamiento

Sería del caso emitir sentencia de fondo, sino fuera porque se advierte que el acto remitido no reúne los requisitos de procedibilidad para ello y, por ende se impone efectuar el saneamiento previsto en el artículo 207 del CPACA.

Teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad tiene como finalidad declarar ajustado a derecho o anular el acto administrativo remitido y que la ausencia de un requisito de procedibilidad, tal como ocurre en este caso, impediría una decisión de fondo, es preciso efectuar saneamiento y declarar improcedente el medio de control mediante auto interlocutorio proferido por el ponente, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, numeral 1 “*la sustanciación y*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena”.

En este caso, no sería posible emitir pronunciamiento respecto a la legalidad del acto remitido; por tanto, para evitar una sentencia inhibitoria de única instancia, que además de no resolver de fondo el asunto, carece de recursos, considera el Despacho que debe ejercer la potestad-deber de saneamiento previsto en el artículo 207 del CPACA; solución que resulta garantista, si se tiene en cuenta que por tratarse de un asunto de única instancia que pone fin al trámite, la decisión a cargo de ponente admitiría recurso de súplica (artículo 246 íd.), mientras que la misma providencia adoptada por la Sala Plena dejaría en firme la decisión sin recurso alguno.

Es cierto que la valoración inicial de la actuación dio lugar a avocar conocimiento y que esta etapa se surtió conforme a la ley; sin embargo, un nuevo estudio del tema, enriquecido con el concepto del señor agente del Ministerio Público, permite arribar a la conclusión de que el acto remitido no desarrolla un decreto legislativo y, por tanto, tal como ya se anunció, se impone declarar improcedente el medio de control mediante decisión de Sala Unitaria.¹⁰

Esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada ni impide que se ejerza control jurisdiccional del acto remitido a través de cualquiera de los medios de control que tiene previsto el ordenamiento jurídico para ello, esto es, a través de Nulidad, Nulidad y Restablecimiento del derecho o de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**, en Sala Unitaria,

¹⁰ Acorde con la decisión mayoritaria adoptada en la sesión de Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia el 28 de mayo de 2020.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00864 00

RESUELVE

PRIMERO.- SANEAR lo actuado de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del CPACA, tras concluir que no se reúnen los requisitos de procedibilidad para emitir decisión de fondo en el presente asunto.

SEGUNDO.- SE DECLARA IMPROCEDENTE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD el Decreto 041 del 20 de marzo de 2020 *“POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE ZARAGOZA”*, las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO. Notifíquese la presente decisión al Municipio de Zaragoza y al Procurador Judicial delegado ante el Tribunal.

CUARTO.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE,


GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

4 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL