

República de Colombia



Tribunal Administrativo de Antioquia  
Sala Segunda de Oralidad  
Magistrada Ponente: Gloria María Gómez Montoya

MEDELLÍN, DIECISÉIS (16) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (2020)

|          |                                           |
|----------|-------------------------------------------|
| ACCION   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| OBJETO   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| RADICADO | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |
| ASUNTO   | NO EJERCE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  |

Procede el Despacho a estudiar la admisión del medio de control inmediato de legalidad del **decreto N° 060 del 14 de mayo de 2020** "POR EL CUAL EL MUNICIPIO DE ZARAGOZA - ANTIOQUIA SE ACOGE AL ARTÍCULO 4° DEL DECRETO 636 DE 2020 EN VIRTUD DE LAS INSTRUCCIONES (sic) IMPARTIDAS POR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO.", que por efectos de reparto correspondió a este Despacho.

ACTO REMITIDO

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

DECRETO N° 060  
(14 de mayo de 2020)

"POR EL CUAL EL MUNICIPIO DE ZARAGOZA - ANTIOQUIA SE ACOGE AL ARTÍCULO 4° DEL DECRETO 636 DE 2020 EN VIRTUD DE LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS POR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO."

EI ALCALDE MUNICIPAL DE ZARAGOZA - ANTIOQUIA, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los Artículos 2, 209 y 305 de la Constitución Política, Artículo 8 de la Ley 4 de 1991, los Artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 9 de 1979 y Decretos 418, 457, 531 y 636 de 2020 del Gobierno Nacional y.

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

**CONSIDERANDO**

1. *Que de conformidad con el Artículo 2º de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.*
2. *Que el Artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, debiendo coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.*
3. *Que de conformidad con el Artículo 315 de la Constitución Política, es atribución del Alcalde dirigir la acción administrativa del Municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo como desarrollo integral de su territorio de conformidad con la Constitución y la Ley.*
4. *Que el Artículo 9 de la Ley 4 de 1991, consagra que, para efectos de la conservación del orden público, las ordenes y decretos del alcalde, en materia de policía, expedidas de conformidad con los principios consagrados en la Ley, serán de aplicación preferente. Por consiguiente, el Alcalde deberá dictar las medidas de orden público que sean requeridas por el Presidente, por el Gobernador y las que considere indispensables cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.*
5. *Que la Ley 1801 de 2016, en su Artículo 14, concede poder extraordinario a los Gobernadores para disponer de acciones transitorias de policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población. Dice la norma:*

*"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."*

6. *Que, a su vez, el Artículo 202 la citada ley otorga a los Gobernadores competencias extraordinarias para tomar medidas ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población 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.*

*"ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA*

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

*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 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 movilidad 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. (...)"*

7. Que la Ley 9 de 1979, por la cual se dictan medidas sanitarias", dispone:

*ARTÍCULO 564. Corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.*

*(...)*

*ARTÍCULO 575. Los organismos del Estado colaborarán en la vigilancia del cumplimiento de las normas sanitarias de esta Ley dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.*

*Sólo tendrán validez, para el control del cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, los análisis de laboratorio efectuados por los organismos encargados del control o aquellos a los cuales de (sic) les de carácter oficial por el Ministerio de Salud*

*ARTÍCULO 576. Podrán aplicarse como medidas de seguridad encaminadas a proteger la salud pública, las siguientes:*

*a) Clausura temporal del establecimiento, que podrá ser total o parcial;*

*b) La suspensión total o parcial de trabajos o de servicios,*

*c) El decomiso de objetos y productos,*

*d) La destrucción o desnaturalización de artículos o productos, si es el caso, y*

*e) La congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos, mientras se toma una decisión definitiva al respecto.*

*PARÁGRAFO. Las medidas a que se refiere este artículo serán de inmediata ejecución, tendrán carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.*

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

ARTICULO 577. INICIO DE PROCESO SANCIONATORIO. <Artículo modificado por el artículo 98 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La autoridad competente iniciará proceso sancionatorio en los casos que evidencie una presunta infracción o violación al régimen sanitario. Cuando se trate de productos, establecimientos y/o servicios catalogados de bajo riesgo, la apertura del proceso solo se hará cuando además de evidenciar la presunta infracción, existan indicios frente a la liberación del producto en el mercado o se haya determinado el incumplimiento de las medidas sanitarias de seguridad.

Para efectos de clasificar un producto, establecimiento y/o servicio de bajo riesgo, deberán ser atendidos los criterios, normas y reglamentos formulados a nivel nacional y adaptados a nivel territorial.

La entidad encargada de hacer cumplir las disposiciones sanitarias impondrá, mediante acto administrativo, alguna o algunas de las siguientes sanciones, según la gravedad del hecho:

- a. Amonestación
- b. Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes,
- c. Decomiso de productos,
- d. Suspensión o cancelación del registro o de la licencia, y
- e. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo.

ARTÍCULO 578. Cuando del incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, se deriven riesgos para la salud de las personas, deberá darse publicidad a tal hecho para prevenir a los usuarios.

ARTÍCULO 579. El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de la obra, obras o medidas de carácter sanitario que hayan sido ordenadas por la entidad responsable del control.[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0009\\_1979\\_pr012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0009_1979_pr012.html) - top

ARTÍCULO 580. Las sanciones administrativas impuestas por las autoridades sanitarias, no eximen de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar por las violaciones a los preceptos de la Ley.

(...)

ARTÍCULO 594. La salud es un bien de interés público.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0009\\_1979\\_pr012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0009_1979_pr012.html) - top

ARTÍCULO 595. Todo habitante tiene el derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las Leyes y las reglamentaciones especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la salud de la comunidad.

ARTÍCULO 596. Todo habitante tiene el derecho a vivir en un ambiente sano en la forma en que las Leyes y los reglamentos especiales determinen y el deber de proteger y mejorar ambiente que lo rodea,  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_00091979\\_pr012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_00091979_pr012.html) - top

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

*ARTÍCULO 597. La presente y demás Leyes, reglamentos y disposiciones relativas a la salud son de orden público.*

*ARTÍCULO 598. Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes.*

*(...)*

*ARTÍCULO 606. Ninguna persona actuar o ayudar en actos que signifiquen peligro, menoscabo o daño para la salud de terceros o de la población.*

- 8. Que mediante Resolución N°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.*
- 9. 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*
- 10. Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución N°385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020, por causa del COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.*
- 11. Que mediante el Decreto N°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.*
- 12. Que mediante Decreto N°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.*
- 13. Que el Decreto N°418 del 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional, dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público e instruyó que las mismas deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República.*
- 14. Que mediante Decreto Municipal 041 del 20 de marzo de 2020, se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Zaragoza - Antioquia, de conformidad con la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 2049 del mismo año.*
- 15. Que mediante el Decreto N°457 de 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional ordeó (sic) "el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.*
- 16. Que mediante el Decreto N°531 del 08 de abril de 2020 el Gobierno Nacional ordeno: "...el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID -19".*

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

17. Que mediante el Decreto N°593 del 24 de abril de 2020 el Gobierno Nacional ordeno: "...el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID -19".
18. Que mediante el Decreto N°636 del 6 de mayo de 2020 el Gobierno Nacional ordeno: "...el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID -19".
19. Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución N°666 del 24 de abril de 2020, estipuló un protocolo general de bioseguridad, para mitigar, controlar y relizar (sic) un adecuado manejo de la pandemia del COVID-19.
20. Que, en el Departamento de Antioquia, según el informe "SITUACIÓN ACTUAL DEL CORONAVIRUS EN ANTIOQUIA", en la página web del Departamento de Antioquia, al 13 de mayo de 2020, hay ciento catorce (114) municipios que no registran casos reportados con contagios de COVID-19.
21. Que en virtud de lo anterior se hace necesario reactivar de una forma gradual, actividades productivas en aquellos municipios en donde a la fecha, no registran casos reportados con contagios de COVID-19.
22. Que en virtud del artículo 4 del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional, ordenó unas medidas para los municipios sin afectación del Covid-19, autorizando solicitar al Ministerio del Interior en colaboración con el Ministerio de Salud y Protección Social el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio.
23. Que, en virtud de lo anterior, se solicitó el levantamiento de la medida y el presente acto administrativo fue informado y coordinado previamente con el Ministerio del Interior.

En virtud de lo anterior se,

**DECRETA**

**Artículo 1°.** Levantar la medida de aislamiento preventivo obligatorio, de conformidad a los considerandos y bajo los lineamientos del artículo 4° del Decreto Nacional 636 del 6 de mayo de 2020.

**Parágrafo 1°.** La anterior medida está sujeta a modificación y validación, de conformidad con la actualización diaria que de la misma realice la Secretaria Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia.

**Parágrafo 2°.** Debe cumplirse, para iniciar cualquier actividad, con los protocolos de bioseguridad que establece el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID -19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

**Parágrafo 3°.** Las personas que se encuentren en el Municipio de Zaragoza, solamente podrán entrar o salir del municipio con ocasión de los casos o actividades descritos en el artículo 3 del decreto 636 de 2020, debidamente acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones.

**Parágrafo 4°.** La secretaria de Desarrollo Social y Económico con funciones de Dirección Local de Salud municipal, realizará la respectiva inspección y control al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad; la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia coordinará y supervisará dicha función.

**Parágrafo 5°.** En el momento que se identifique al menos un (1) caso de contagio por el COVID-19 en el municipio, debidamente informado por el laboratorio responsable de la muestra y certificado por la Secretaria Seccional de Salud y Protección de Antioquia, en coordinación con la Gobernación de Antioquia restringirá las actividades, de conformidad con la situación particular y tomará las medidas necesarias para controlar y mitigar la expansión del virus.

**Artículo 2°.** No se habilitan las siguientes actividades:

1. Eventos de carácter público o privado que implique aglomeración de personas
2. Los establecimientos y locales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento y juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.
3. Los establecimientos y locales gastronómicos deben permanecer cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.
4. Gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.
5. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.

**Artículo 3°.** Instar en articulación con la Fuerza Pública y la Secretaría de Desarrollo Social y Económico con funciones de Dirección Local de salud, para adelantar los respectivos controles en los establecimientos de comercio abiertos al público y los respectivos controles para evitar las actividades señaladas en el Artículo 2o del presente acto administrativo.

**Artículo 4°.** El incumplimiento, desacato o desconocimiento de las disposiciones contenidas en el presente Decreto, acarreará como consecuencia las consagradas en los Artículos 576, 577, 578, 579 y 580 de la Ley 9 de 1979.

**Artículo 5°.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y tendrá vigencia hasta que permanezca el Estado de Emergencia Sanitaria declarado por el Ministerio de Salud y Protección Social; sin perjuicio de las medidas generales que se adopten con ocasión a la contingencia del COVID-19.

**Parágrafo.** Mientras esté vigente el presente decreto, no se aplicará el decreto 058 de 2020, pero si se llegare a presentar la circunstancia contemplada en el parágrafo 5o del artículo 1o. automáticamente recobrará su vigencia.

**Artículo 6°.** Remítase para efectos de control de legalidad el presente acto administrativo al Tribunal Administrativo de Antioquia dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

*Artículo 7°. Publicar el presente acto administrativo en la página [www.zaragozaantioquia.gov.co](http://www.zaragozaantioquia.gov.co)*

*Dado en la Alcaldía Municipal de Zaragoza - Antioquia, a los catorce (14) días del mes de mayo de 2020...*

**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:

*“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 como el de Emergencia Económica, Social y Ecológica previsto 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.*

|          |                                           |
|----------|-------------------------------------------|
| ACCION   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| OBJETO   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| RADICADO | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

**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 cumpliera 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 que deben ser controlados como garantía de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta, pues éstos deben respetarse aún en situaciones de anormalidad y así 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 ...**”<sup>1</sup>*

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, garantizar los derechos de los ciudadanos verificando que las medidas adoptadas en

<sup>1</sup> C-802-02

|          |                                           |
|----------|-------------------------------------------|
| ACCION   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| OBJETO   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| RADICADO | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

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.
- 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 así:

- i) **“Acto de contenido general, abstracto e impersonal:** Este primer requisito identifica la naturaleza del acto que es sometido a examen. Precisamente, el control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes, tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.
- ii) **Dictado en ejercicio de la función administrativa:** El control que se realiza opera respecto de decretos o normas de carácter general, que se expidan para la concreción de los fines dispuestos en los decretos legislativos que se dicten para conjurar el estado de excepción declarado.

El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”<sup>2</sup>, y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

*inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) [...]³”.*

*De acuerdo con estas precisiones jurisprudenciales, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.*

**iii) 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 Corporación⁴, 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.”⁵*

Se distinguen dos tipos de decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en Estado de Emergencia, 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 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.  
 ⁴ 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.  
 ⁵ 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

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 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 señalar que el control inmediato de legalidad se ejerce 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.**”<sup>6</sup>

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”*<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

Así las cosas, el control inmediato de legalidad sólo procede respecto de los actos que desarrollan decretos legislativos, y es por ello que cuando en el acto administrativo remitido no se hace mención expresa a la reglamentación de un decreto legislativo, el Consejo de Estado en múltiples ocasiones ha decidido no avocar su conocimiento<sup>8</sup>

### 3.- Caso concreto.

3.1.- Revisado el **decreto N° 060 del 14 de mayo de 2020** *"por el cual el municipio de Zaragoza - Antioquia se acoge al artículo 4° del decreto 636 de 2020 en virtud de las intrucciones (sic) impartidas por la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus y el mantenimiento del orden público"*, se advierte que cumple con los siguientes requisitos:

- Es un acto administrativo de carácter general, dirigido a personas naturales y jurídicas que se encuentran ubicadas en el Municipio de Zaragoza - Antioquia.
- Son medidas adoptadas por el alcalde Municipal en ejercicio de función administrativa, las cuales están consagradas en acto administrativo expedido en vigencia del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

3.2- Para verificar si el acto administrativo desarrolla decretos legislativos expedidos en estados de excepción, es preciso analizar los fundamentos normativos de las medidas allí adoptadas:

***EI ALCALDE MUNICIPAL DE ZARAGOZA - ANTIOQUIA***, *en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los Artículos 2, 209 y 305 de la Constitución Política, Artículo 8 de la Ley 4 de 1991, los Artículos 14 y 202 de la*

<sup>8</sup> Ver Autos: M.P. Alberto Montaña Plata, 17 de abril de 2020 Rdo. 2020 0113700; M.P. Guillermo Sanchez Luque, 3 de abril de 2020, Rdo 20200099200; M.P. Julio Roberto Piza Rodriguez, 14 de abril de 2020, Rdo. 202000105600 M.P. Roberto Augusto Serrato Valdes, 24 de abril de 2020 Rdo. 0202001018.

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

*Ley 1801 de 2016, la Ley 9 de 1979 y Decretos 418, 457, 531 y 636 de 2020 del Gobierno Nacional y.*

Como puede verse, la autoridad municipal está actuando en ejercicio de facultades previamente consagradas en la Constitución Política y las leyes ordinarias allí citadas, las cuales establecen expresamente que los Alcaldes en calidad de representantes legales de los municipios y como autoridades de policía, tienen competencia para adoptar medidas encaminadas a conservar el orden público en su municipio.

3.3.- Es cierto que el acto administrativo municipal cita los siguientes Decretos Nacionales:

- **Decreto 418 del 18 de marzo 2020** *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*
- **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”*
- **Decreto 531 del 8 de abril del 2020** *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*
- **Decreto 593 del 24 de abril de 2020** *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*
- **Decreto 636 del 6 de mayo de 2020** *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.*

Sin embargo, estos decretos no invocan 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, 303 y 315 íd. y la ley 1801 de 2016; es decir que fueron proferidos en ejercicio de sus facultades ordinarias, en virtud de las cuales actúa como suprema autoridad administrativa en materia de orden público, tranquilidad, seguridad pública y preservación ambiental, razón por la cual la Corte

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

Constitucional no asumió su conocimiento para control inmediato de constitucionalidad.<sup>9</sup>

En síntesis, las fuentes normativas invocadas en el **Decreto No. 60** del municipio de Zaragoza, son decretos ordinarios expedidos 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 presenta con la aparición del virus Covid-19, tienen regulación y finalidades diversas.

3.4.- En este caso, el acto remitido no es susceptible de control inmediato de legalidad porque el alcalde municipal ejerció las facultades ordinarias que constitucional y legalmente le han sido atribuidas como representante legal del municipio, en materias sanitarias y de orden público.

Aunado a lo anterior, en el acto remitido no se invoca ni desarrolla algún decreto legislativo expedido en Estado de Emergencia, sino disposiciones que regulan la emergencia sanitaria, en especial las resoluciones proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y, por ende, habrá de concluirse que no es procedente ejercer el control inmediato de legalidad, ya que no cumple uno de los requisitos consagrados en el art. 136 del CPACA y art. 20 de la ley 137 de 1994.

Lo anterior, sin perjuicio de que el acto administrativo sea susceptible de control jurisdiccional, toda vez que el ordenamiento jurídico tiene previsto para ello los medios de control de Nulidad, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

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

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |

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

**RESUELVE**

- 1.- NO EJERCER CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** del **decreto N° 060 del 14 de mayo de 2020** *"POR EL CUAL EL MUNICIPIO DE ZARAGOZA - ANTIOQUIA SE ACOGE AL ARTÍCULO 4° DEL DECRETO 636 DE 2020 EN VIRTUD DE LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS POR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO"*.
- 2.- NOTIFICAR personalmente** al señor Procurador Judicial delegado ante el Tribunal y al **Municipio de Zaragoza**, el contenido del presente auto.
- 3.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA**, archívese el expediente.

**NOTIFIQUESE,**



**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
**MAGISTRADA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

17 DE JUNIO DE 2020

**FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR**



**SECRETARIA GENERAL**

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| <b>ACCION</b>   | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| <b>OBJETO</b>   | DECRETO No. 060 DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA |
| <b>RADICADO</b> | 050001 23 33 000 2020 01930 00            |