



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA CUARTA DE ORALIDAD  
MAG. PONENTE: LILIANA P. NAVARRO GIRALDO**

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

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Acto a controlar:	Decreto 596 del 31 de mayo de 2020 del Alcalde municipal de Medellín- Antioquia-.
Radicado:	050012333000 <b>2020 02164</b> 00
Asunto:	Avoca conocimiento parcial - Decreta prueba

Decide el Despacho en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, sobre el asunto de la referencia, previos los siguientes,

**ANTECEDENTES**

El día 31 de mayo de 2020, el Alcalde de Medellín- Antioquia, expidió el Decreto No 596, por medio del cual *"se adoptan medidas especiales de reactivación económica y de prevención y contención para la ciudad de Medellín por causa del coronavirus COVID-19"*, acto administrativo que fue enviado al correo electrónico habilitado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, para imprimirle el trámite correspondiente de conformidad con lo indicado en artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Una vez fue recibido por esta Corporación, el mencionado Decreto fue sometido a reparto el 05 de junio de la anualidad que avanza, correspondiéndole a la suscrita su sustanciación.

Cabe recordar que en los Acuerdos Nos PCSJA20-11529, 11532, 11546, 11549 y 11556 de 2020, emanados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se exceptuaron de la suspensión de términos, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En ese orden de ideas, y en virtud de lo previsto en el artículo 185 ibídem, se estudiará la admisibilidad del presente medio de control, previo las siguientes

**CONSIDERACIONES**

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 ibídem, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, el Congreso de la República en ejercicio de su poder legislativo, expidió la Ley 137 de 1994, a través de la cual se reglamentaron los estados de excepción en Colombia, previendo el control de legalidad de los actos

administrativos que fueren expedidos en virtud de dicha declaratoria en su artículo 20, veamos:

**"ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.**

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición..."* (Resaltos del Despacho)

Bajo ese contexto, y en el mismo sentido fueron desarrollados los artículos 136<sup>1</sup> y 185<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011, **a fin de regular lo pertinente frente al Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos de carácter general, que sean expedidos por las autoridades territoriales en el ejercicio de la función administrativa y en el desarrollo de los Decretos Legislativos durante los estados de excepción**, medio de control que según el numeral 14º del artículo 151 ibídem, recae en los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan.

En virtud de lo anterior, es preciso señalar que en consideración a la declaratoria de pandemia por el brote de enfermedad coronavirus - COVID 19, realizada por la Organización Mundial de la Salud mediante comunicado del 11 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ha venido adoptando una serie de medidas con el fin de atender la contingencia generada por dicha situación, entre ellas, la declaratoria de Estado de Emergencia Sanitaria establecida

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.*

<sup>2</sup> **Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** *Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

- 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*
- 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*
- 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*
- 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*
- 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional."*

**Radicado:** 05001-23-33-000-2020-02164-00  
**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad  
**Acto Administrativo:** Decreto 596 del 31 de mayo del Alcalde de Medellín - Ant.

mediante la Resolución No 385 del 12 de marzo de la anualidad que avanza, ante la aparición de los primeros brotes de la enfermedad en el territorio nacional.

Con posterioridad, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, contados a partir de la vigencia de dicho acto.

Seguidamente, en consideración a la evolución negativa de la crisis generada por el Covid-19, con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender efectivamente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica, se declaró nuevamente por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, el estado de Excepción por el término de 30 días, contados a partir de la vigencia de dicho acto<sup>3</sup>.

En el ejercicio de las facultades conferidas en los citados actos, el Presidente de la República profirió una serie de actos administrativos encaminados a la protección del derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia de todas las personas en el país, y en el mismo contexto mantener el orden público en todo el territorio nacional, situaciones que fueron reglamentadas en los Decretos 418, 420, 457, 531, 593, 636, 689 y 749 de 2020, entre otros.

Así mismo, fue expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de la anualidad que avanza, a través del cual *"se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, otorgando entre otras, una facultad al Ministerio de Salud y la Protección Social para determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales, y en la administración pública para mitigar, controlar y evitar la propagación del virus Coronavirus COVID-19.

Bajo este escenario, el Alcalde de Medellín-Antioquia, expidió el Decreto No 596 del 31 de mayo de la anualidad que avanza, en el que se advierten una serie de medidas y decisiones sobre el manejo y la dirección del orden público en el territorio local, que fueron asumidas por la autoridad municipal con fundamento en las regulaciones contenidas especialmente en los párrafos 1º y 5º del artículo 3 del Decreto 749 de 2020. Respecto de estas, es preciso señalar que, las disposiciones acogidas por el Alcalde de Medellín – Antioquia- en el Decreto 596 de 2020 frente al aislamiento preventivo obligatorio y la reanudación de algunas actividades descritas como excepciones a las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional, corresponde a las atribuciones, competencias y facultades concedidas con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, al citado funcionario en la Constitución, la Ley y el Reglamento.

---

<sup>3</sup> Decreto 637 del 06 de mayo de 2020

No obstante lo anterior, se puede evidenciar que en el Decreto 596 del 31 de mayo de 2020, no solo se están prorrogando las medidas reguladas para controlar la situación de orden público en el municipio, sino también sobre las condiciones dadas para el inicio de las actividades excepcionadas en el Decreto 749 de 2020, esto con fundamento en lo establecido por el Presidente y todos sus Ministros, a través del Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de la anualidad que avanza.

De lo anterior, es preciso resaltar que, si bien el Alcalde de Medellín – Antioquia-, con la expedición del citado Decreto Municipal acoge las medidas de orden público dictadas por el Presidente de la Republica en el Decreto 749 de 2020, también en dicho acto se adoptaron una serie de condiciones para la reanudación de las actividades descritas el aludido Decreto Nacional, que están siendo **objeto de vigilancia por parte de la autoridad municipal, en atención a las previsiones y competencias dadas en el Decreto Legislativo 539 de 2020, por lo que resulta imperioso asumir el conocimiento en ejercicio del Control Inmediato de Legalidad respecto de los temas que son abordados en el artículo 1º, el artículo 3º numerales 1, 2, 4, 5, y 6 y el párrafo primero de éste, y en la primera parte del artículo 6º del precitado acto.**

En relación con las demás disposiciones contenidas en el Decreto 596 de 2020, por recaer sobre medidas de orden público no habrá de avocarse el conocimiento en el marco del control inmediato de legalidad de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, pues se insiste no se observa que hayan sido emitidas en desarrollo de ningún Decreto Legislativo.

Sin embargo, es importante aclarar que, al no surtirse el control inmediato de legalidad respecto de éstas, las mismas serán pasibles de control judicial ante esta jurisdicción, conforme al medio de control precedente y en atención al procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

El texto de las medidas sobre las cuales se avocará el conocimiento es el siguiente:

**- Decreto 596 de 2020, artículo 1º:**

**"ARTÍCULO PRIMERO. Medidas de protección para el desarrollo de actividades exceptuadas.** Se permite el desarrollo de actividades exceptuadas por el Decreto 749 de 2020 o el acto que lo modifique o extienda, con sujeción al cumplimiento de los Protocolos de Bioseguridad expedidos por las autoridades competentes, los cuales deben registrarse en la plataforma Medellín Me Cuida Empresas."

**- Decreto 596 de 2020, artículo 3º, párrafo primero:**

**"ARTÍCULO TERCERO. Medidas adicionales en centros comerciales, comercios independientes y todas las actividades comerciales exceptuadas del aislamiento preventivo obligatorio.** Las actividades comerciales en centros comerciales y demás establecimientos de comercio exceptuados estarán sometidas al cumplimiento de las siguientes medidas:

**Radicado:** 05001-23-33-000-2020-02164-00  
**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad  
**Acto Administrativo:** Decreto 596 del 31 de mayo del Alcalde de Medellín - Ant.

1. Realizar Control de ingreso y salida de los clientes: dicho control se realizará tanto para el ingreso a zonas comunes del centro comercial como al ingreso a los locales comerciales visitados y los demás establecimientos de comercio, para ello se solicitará nombre completo, cedula o documento de identidad, teléfono y dirección.

Son herramientas para la tabulación de la información y envió a la administración municipal vía plataforma Medellín me cuida empresas:

- . CoronaApp
- . Aplicación de lectura de cédulas y software de recopilación de datos.
- . Archivo plano de Excel

2. Tomar la temperatura corporal de los visitantes y trabajadores así como contar con zonas de desinfección para las personas en las instalaciones de los centros comerciales así como de los establecimientos de comercio independientes.

(...)

4. No se prestará atención en los comercios y centros comerciales, a las personas que visiten los establecimientos sin tapabocas o que se nieguen a la desinfección y toma de temperatura.

5. Solo podrán aperturar los establecimientos que estén registrados en Medellín Me Cuida empresas y que cuenten con la aprobación de protocolos de bioseguridad y que materialmente los cumplan. La vigilancia del cumplimiento será conjunta entre la administración del centro comercial y la secretaría de salud.

6. Por cada seis metros cuadrados podrá ingresar una persona a los locales comerciales.

(...)

**PARAGRAFO PRIMERO:** Las actividades en centros comerciales y comercios independientes sólo podrán iniciarse con la verificación previa de los protocolos de bioseguridad ingresados a la plataforma Medellín me cuida empresas. Con respecto a los centros comerciales deberán aperturar previa visita técnica de la secretaria de salud."

- **Decreto 596 de 2020, artículo 6°:**

**"ARTÍCULO SEXTO. Inspección y vigilancia.** La inspección y vigilancia del cumplimiento de las medidas adoptadas en este decreto será ejercida por la Secretaría de Salud y las demás dependencias de la Administración Municipal..."

La decisión indicada se soporta en el Decreto Legislativo 539 de 2020, con apoyo en el cual fueron emitidas tales medidas, el cual tiene el carácter de Decreto Legislativo expedido durante la vigencia del estado de excepción declarado a través del Decreto 417 de 2020, es decir se encuentra en el marco de las facultades concedidas como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica declarada en el territorio nacional. Por lo tanto, **habrá de impartirse el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 – Control Inmediato de Legalidad a los apartes transcritos del Decreto 596 del 31 de mayo de 2020.**

En consecuencia, se dispondrá la publicación del aviso en el sitio web de la Rama Judicial, anunciando la existencia del proceso, de conformidad con el numeral 2° del citado artículo, por el término de diez (10) días, durante el cual, cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del Acto Administrativo - Decreto 596 únicamente en lo que concierne a los artículos 1° y 3°, en sus numerales 1, 2, 4, 5, y 6 y el párrafo primero de éste y en la primera parte del artículo 6° del precitado acto, expedido por el Alcalde de Medellín – Antioquia-. De igual forma, y con

**Radicado:** 05001-23-33-000-2020-02164-00  
**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad  
**Acto Administrativo:** Decreto 596 del 31 de mayo del Alcalde de Medellín - Ant.

idéntica finalidad, se dispondrá la publicación del mismo aviso en la página web del citado municipio.

Cabe señalar que, con la remisión del acto administrativo objeto de análisis, fue remitida la carpeta denominada "Soportes Decreto 0596 de 2020", en la que se adjuntaron los documentos digitales correspondientes a los antecedentes administrativos del aludido acto (200424-Resolucion-666MinSalud, 200528-Resolucion-844- de 2020, Circular 0024 de 2020 Min Trabajo, DECRETO 539 DEL 13 DE ABRIL DE 2020, DECRETO 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020, Decreto Departamental 2020070000967 Emergencia Sanitaria Antioquia, Decreto Municipal 0364 de 2020, Decreto Municipal 0373 de 2020, MinSalud-Resolución 380 Emergencia Sanitaria, MinSalud- Resolución 385 Emergencia Sanitaria), por lo que se hace innecesario decretar la práctica de pruebas en el proceso de la referencia.

### **DECISIÓN**

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA CUARTA DE ORALIDAD**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. AVOCAR** conocimiento en ejercicio del control inmediato de legalidad de las medidas adoptadas en el **artículo 1º, los numerales 1, 2, 4, 5 y 6 del artículo 3º, el párrafo primero de éste, y la primera parte del artículo 6º del Decreto 596 del 31 de mayo de 2020.**

**SEGUNDO. NO AVOCAR** conocimiento en el marco del control inmediato de legalidad de las demás disposiciones contenidas en el Decreto 596 del 31 de mayo de 2020, por no evidenciarse que hayan sido expedidas en desarrollo de un Decreto Legislativo proferido durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional a través de los Decretos 417 y 637 de 2020.

Se aclara que, al no surtirse el control inmediato de legalidad respecto de estas medidas, las mismas serán pasibles de control judicial ante esta jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en atención al procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

**TERCERO.** Por intermedio de la Secretaría General y el Área de Sistemas de la Corporación, se dispone la difusión en el sitio web de la Rama Judicial, un aviso por diez (10) días, anunciando la existencia del proceso adelantado en ejercicio del Control Inmediato de Legalidad respecto de las medidas adoptadas en **el artículo 1º, los numerales 1, 2, 4, 5 y 6 del artículo 3º, el párrafo primero de éste, y la primera parte del artículo 6º del Decreto 596 del 31 de mayo de 2020,** de acuerdo con lo previsto en el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011. De igual forma, con similar finalidad y por el mismo lapso, se deberá publicar en la página web del Municipio de Medellín-Ant., el aviso al que acaba de hacerse referencia.

Radicado: 05001-23-33-000-2020-02164-00  
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad  
Acto Administrativo: Decreto 596 del 31 de mayo del Alcalde de Medellín - Ant.

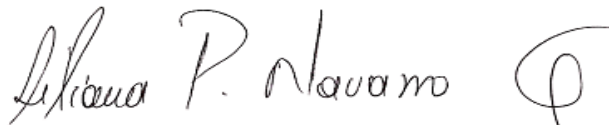
**CUARTO.** Las personas interesadas en intervenir para defender o impugnar la legalidad de las citadas disposiciones proferidas por el Alcalde de Medellín-Antioquia-, podrán realizarlo a través del correo electrónico **repcionmstadmant@cendoj.ramajudicial.gov.co**, dentro de los diez (10) días a que se refiere el numeral anterior.

**QUINTO.** Una vez expirado el término del aviso, pásese el trámite al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto. Lo anterior de conformidad con el numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

**SEXTO.** Vencido el término anterior, el expediente deberá ingresar al Despacho para la proyección del fallo, con sujeción de lo previsto en numeral 6° ibídem.

**SÉPTIMO.** Se ordena la notificación de la presente providencia por los medios electrónicos dispuestos por el Consejo Superior de la Judicatura en la atención a la contingencia presentada por el COVID-19.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



*Firma escaneada - Decreto 491 de 2020*

**LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO  
MAGISTRADA**

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

10 de junio de 2020

**FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR**



**SECRETARÍA GENERAL**

SLU