



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**SALA UNITARIA**  
**MAGISTRADO PONENTE: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO**

Medellín, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>Medio de control:</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Naturaleza:</b>	Revisión de legalidad del Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de San Jerónimo -Antioquia-, " <i>Por medio del cual se adoptan algunas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público</i> ".
<b>Radicado:</b>	05001 23 33 000 <b>2020 01468 00</b>
<b>Instancia:</b>	Única instancia
<b>Auto Interlocutorio</b>	<b>Nro. 140</b>
<b>Tema:</b>	<i>Declaratoria de Estado de Excepción. Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por los entes territoriales. No se cumplen los presupuestos para emitir una decisión de fondo.</i>
<b>Decisión:</b>	<b><i>Declara improcedente el medio de control inmediato de legalidad</i></b>

## 1. ASUNTO

Procede el Despacho a declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San Jerónimo- Antioquia- "*Por medio del cual se adoptan algunas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*", previos los siguientes antecedentes y consideraciones.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. Del Decreto objeto de control

El Alcalde del Municipio de San Jerónimo-Antioquia-, el 11 de mayo de 2020, vía correo electrónico remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020, con el fin de que se adelante el correspondiente control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. El contenido de la norma es el siguiente:

**"DECRETO N° 041  
(ABRIL 13 DE 2020)**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN ALGUNAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO.**

*EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO, ANTIOQUIA, en uso de sus facultades constitucionales y legales establecidas en la ley 1801 de 2016, ley 1523 de 2012, ley 1751 de 2015, artículo 2 del decreto nacional 531 de 2020; y*

**CONSIDERANDO**

*Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-483 del 8 de julio de 1999.*

*Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.*

*Que el artículo 49 constitucional establece la atención de la salud como un servicio público a cargo del Estado, e insta a las autoridades a garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Que el numeral 1 del artículo 315 constitucional, ordenó como atribución del Alcalde cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, y los decretos del Gobierno Nacional.*

*Que es función del Alcalde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador.*

*Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.*

*Que el artículo 14 de la ley 1801 de 2016, establece el PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA SEGURIDAD Y CALAMIDAD, consistente en la posibilidad que poseen los Alcaldes para 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 epidemias así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.*

*Que el artículo 198 de la ley 1801 de 2016 establece que son autoridades de policía el Presidente de la República, el Gobernador y el Alcalde municipal.*

*Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.*

*Que el artículo 202 de la ley 1801 de 2016 determina que los Alcaldes ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar algunas medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.*

*Que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud, y establece que es deber del estado proteger y garantizar el goce efectivo de este.*

*Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 el coronavirus (COVID-19) como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, correspondiendo a las autoridades el deber de evitar su propagación.*

*Que el Gobierno Nacional mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró hasta el 30 de mayo de 2020 la emergencia sanitaria por causa del CORONAVIRUS (COVID-19) y adoptó medidas para hacer frente al virus.*

*Que mediante Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.*

*Que el Ministerio de Educación Nacional, mediante las Directivas 03 de 20 de marzo de 2020, 04 de 22 de marzo de 2020 y 06 de 25 de marzo de 2020, ha expedido orientaciones a los establecimientos educativos, instituciones de educación superior e instituciones de formación para el trabajo, para convocarlos a evitar en todo caso, el desarrollo de actividades presenciales en las instalaciones educativas, y continuar con el desarrollo de los procesos formativos con el uso y mediación de las tecnologías de la información y las comunicaciones así como al desarrollo de metodologías y esquemas de trabajo desde la casa.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de (70) años, a partir veinte (20) de marzo 2020 a las siete de la mañana (7:00am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).*

*Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República.*

*Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.*

*Que mediante Resolución 453 del 1 marzo de 2020, el Ministerio de Protección Social, ordenó la medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casino, bingos y terminales de juegos de video y precisa que la venta de comidas y bebidas permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar. Adicionalmente, prohíbe el expendido de bebidas alcohólicas para el consumo dentro de los establecimientos, no obstante, permitió la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio, para su consumo fuera de los establecimientos, exceptuando los servicios prestados en establecimientos hoteleros.*

*Que mediante decreto nacional 457 del 22 de marzo de 2020, impartió instrucciones orientadas a la mitigación de la pandemia, las cuales fueron adoptadas por este ente territorial, junto con las correspondientes excepciones.*

*Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tengan un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud OMS-.*

*Que en aras de evitar concentraciones de personas en los establecimientos de comercio, se hace necesario establecer una regulación para el acceso de las personas a estos establecimientos públicos y en general la circulación de estas por el territorio municipal.*

*Que se hace necesario establecer medidas orientadas a la contención de la pandemia, principalmente aquellas relacionadas con los horarios de funcionamiento y atención de los establecimientos y locales de comercio en general y aquellos gastronómicos, en todo el territorio de San Jerónimo, dado que se vienen generando concentraciones de personas especialmente en horas nocturnas, y se está prestando el servicio al interior de los establecimientos a sus comensales.*

*Que mediante decreto 531 de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones a los mandatarios territoriales, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público; cuya vigencia se extenderá 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.*

*Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19 garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del municipio de San Jerónimo, de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional en virtud del decreto 531 de 2020.*

*Que las presentes medidas relacionadas con el orden público, fueron avaladas por el Ministerio de Interior, a través del correo [covid19@mininterior.gov.co](mailto:covid19@mininterior.gov.co)*

*En mérito de expuesto,*

## **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de San Jerónimo, 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 Coronavirus COVID-19.

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en la jurisdicción de San Jerónimo, con las excepciones previstas en el presente Decreto.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en marco de emergencia sanitaria por causa coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho de circulación de las personas y vehículos en los siguientes casos o actividades:

1. *Asistencia y prestación de servicios de salud.*
2. *Adquisición de bienes de primera necesidad "alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población".*
3. *Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
9. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
10. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: insumos para producir bienes de primera necesidad; bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población); alimentos y medicinas para*

*mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*

- 11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos (fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas); alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
- 12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.*
- 13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del covid-19 y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
- 14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19.*
- 15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
- 16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
- 17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*
- 18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*
- 19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
- 20. La intervención de obras civiles y de construcción que, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*
- 21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia.*
- 22. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria, de conformidad con lo establecido en este decreto.*
- 23. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por*

*entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*

- 24. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria.*
- 25. El funcionamiento de la infraestructura crítica como computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información, cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*
- 26. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*
- 27. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades citadas.*
- 28. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo (GLP); de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y el servicio de internet y telefonía.*
- 29. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operaciones postales de pago (sic) centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.*
- 30. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radico, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
- 31. El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad (Alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población) en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
- 32. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
- 33. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*
- 34. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales (BEPS), y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*

*35.El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria.*

**PARÁGRAFO 1.** *Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

**PARÁGRAFO 2.** *Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.*

**PARÁGRAFO 3.** *Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.*

**PARÁGRAFO 4.** *Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía por un periodo de tiempo de hasta 20 minutos.*

**PARÁGRAFO 5.** *La excepción contemplada en el numeral 12, deberá ser desarrollada. mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 8:00 am y las 5:00 pm.*

*La excepción contemplada en el numeral 23, deberá ser desarrollada, mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 8:00 am y las 8:00 pm, exclusivamente mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio.*

**PARÁGRAFO 6.** *Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del COVID-19, adopten o expidan los diferentes Ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

*Exhórtese a las autoridades de policía para que se realice las actividades de verificación, vigilancia, control y sanción frente al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en todo el territorio del municipio de San Jerónimo, en espacios abiertos y establecimientos de comercio, 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.*

**PARAGRAFO:** *No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

**ARTÍCULO CUARTO:** *Decretar el PICO Y CEDULA para permitir que las personas puedan circular en el municipio de San Jerónimo, con el objetivo acceder a establecimientos de comercio, bancarios, financieros, operadores de pago, y a servicios notariales, 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 Coronavirus COVID-19.*

*Este PICO Y CÉDULA se regirá de conformidad con el ultimo dígito de la cédula de ciudadanía de la persona, permitiendo que esta pueda transitar por las vías de la ciudad, los cuales podrán hacerlo dentro de los horarios establecidos en el presente decreto y exclusivamente para acceder a las actividades enunciadas en las excepciones del presente decreto, acorde con la siguiente distribución:*

<b>DÍA</b>	<b>ÚLTIMO NÚMERO DE CÉDULA QUE PUEDE TRANSITAR</b>
LUNES	1-2-3
MARTES	4-5-6
MIÉRCOLES	7-8-9
JUEVES	0-1-2-
VIERNES	3-4-5
SABADO	6-7-8
DOMINGO	9-0

**PARAGRAFO PRIMERO:** Es deber de cada ciudadano portar y exhibir el documento de identificación, cuando la autoridad de policía y el personal de los establecimientos comerciales, bancarios, financieros, operadores de pagos, y notariales lo solicite.

**PARAGRAFO SEGUNDO:** La presente disposición aplicará para aquellas personas que se deseen acceder a los establecimientos comerciales, bancarios, financieros, operadores de pagos, y notariales.

**PARAGRAFO TERCERO:** Estarán exentos de esta medida. los ciudad beneficiarios que vayan a realizar cobros por ser beneficiarios de programas del gobierno nacional, conforme con el calendario establecido en estos; así como el personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, autoridades de policía, cuerpo de bomberos, gestión de riesgo y aquellos funcionarios y contratistas de la Alcaldía municipal cuyas funciones se realicen en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, estos últimos previa autorización de la Secretaria de Gobierno municipal.

**PARAGRAFO CUARTO:** La inobservancia de lo establecido en el presente artículo, por parte de los establecimientos comerciales, bancarios, financieros, operadores de pago, y servicios notariales, dará lugar a las sanciones económicas, consagradas en este acto administrativo.

**ARTÍCULO QUINTO:** Deléguese en la Secretaria de Protección Social para la realización de campañas pedagógicas y acciones administrativas, cuyo objetivo sea velar para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

**ARTÍCULO SEXTO:** La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, y ley 1801 de 2016.

**ARTÍCULO SEPTIMO:** Comuníquese el presente decreto a la comunidad en general, al Comandante de Estación de Policía, Inspección Segunda de Policía y autoridades presente acto administrativo en las carteleras de la Alcaldía municipal, sitios públicos, medios radiales, televisivos, y pagina web de la entidad.

**ARTÍCULO OCTAVO:** Remítase el presente decreto al Gobernador de Antioquia para su revisión de legalidad y constitucionalidad, de conformidad con el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, y artículo 91 de la ley 136 de 1994; y al Tribunal Administrativo de Antioquia de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 151 de la ley 1437 de 2011.

**ARTÍCULO NOVENO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

*COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE*

*Dado en la Administración Municipal a los 13 días del mes de abril de 2020.*

*(Firma en el original).*  
**MAURICIO ANDRÉS VELÁSQUEZ SERNA**  
**Alcalde Municipal**

(...)"

## **2.2. Trámite procesal**

En proveído fechado 12 de mayo hogaño, se dispuso avocar conocimiento del asunto en cuestión y dar inicio al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

En cumplimiento de lo anterior, se ordenó, entre otras cosas, la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de este Tribunal, anunciando la existencia del proceso, por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Asimismo, comunicar inmediatamente la iniciación del presente asunto al Alcalde del Municipio de San Jerónimo –Antioquia-, así como al Concejo Municipal de dicha localidad, al Gobernador de Antioquia, al Presidente de la República y al Ministerio de Salud y Protección Social, para que si lo consideraban oportuno intervinieran indicando las razones que en su criterio justifican la legalidad del acto que se revisa.

Atendiendo a que toda la población se halla en situación de aislamiento preventivo obligatorio (Decreto 457 del 22 de marzo de 2020), se señaló que las respuestas serían recibidas a través del correo electrónico del despacho sustanciador.

En esta misma providencia, se exhortó al Municipio de San Jerónimo –Antioquia, por conducto del señor Alcalde municipal, para que dentro del término de diez (10) días, siguientes al envío del correo electrónico remitiera copia de los trámites que antecedieron el acto demandado, y de la totalidad de los antecedentes administrativos con los que cuente la municipalidad.

Por último, correr traslado al Ministerio Público para rendir el concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 -5 - del CPACA.

Las notificaciones se surtieron vía correo electrónico el 12 de mayo hogaño, mismo día en que se publicó el aviso a la comunidad, a través de los medios dispuesto para ello.

### 2.3. Intervenciones

No se presentó intervención alguna por parte de la comunidad y de las entidades a quienes se le comunicó la iniciación del trámite procesal.

### 2.4. Concepto Ministerio Público

El Ministerio Público a través de su Procuradora 31 Judicial II, Delegada ante el despacho, solicitó declarar **IMPROCEDENTE** el medio de control inmediato de legalidad, como quiera que, según su criterio el acto administrativo objeto de estudio no fue expedido en desarrollo del decreto legislativo declaratorio del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica.

Como argumento de su petición sostiene que, examinado el Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020, expedida por el Alcalde del Municipio de San Jerónimo, se encuentra que el mismo no es posible, en el escenario de control inmediato de legalidad, enfrentarlo al decreto legislativo No. 417 del 18 de marzo de 2020, que, en términos generales, declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, anunciando la adopción de las medidas necesarias mediante la expedición de posteriores decretos legislativos, así como tampoco, a los Decretos L. 418 y 420 expedidos por el Gobierno Nacional el 18 de marzo de 2020, por los cuales, respectivamente, *"...se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"* y *"se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID- 19"* ni al Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, *"por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria general por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"*, Tampoco, con el Decreto 531 de 2020.

Alude que, el citado decreto municipal se fundamenta en disposiciones que existían en el ordenamiento jurídico antes de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica a través del Decreto 417 de 2020: el Art. 315 superior, artículo 29 literal b de la ley 1551 de 2012, las facultades otorgadas por el Art. 1º de la Ley 1523 de 2012. Y ninguna de dichas disposiciones tienen el carácter de decreto legislativo expedido en estado de excepción.

Concluye, diciendo que, la competencia ejercida en el acto administrativo sometido a control no es otra cosa que la manifestación del poder de policía y de

sus facultades extraordinarias que en materia sanitaria se radican en cabeza de los alcaldes por leyes ordinarias pre-existentes al D.L. 417/20, en este caso, por la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía, en su Art. 202 y por el Art. 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, sin necesidad de acudir o ubicarse en un estado de excepción, figura ésta cuya mayor pretensión, es la de habilitar a la Administración por fuera de las competencias ordinarias, en caso que resulten insuficientes, siendo, como ya se explicó, propio de los estados de excepción, la necesidad de crear o modificar el ordenamiento jurídico, porque el existente no es suficiente; luego el estado de excepción es subsidiario, a él se recurre solo cuando la legislación ordinaria no es suficiente.

Por las anteriores razones, insiste, que el acto administrativo remitido por la Alcaldía de Guadalupe no es susceptible de control inmediato de legalidad en los términos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Así, surtidos los trámites de rigor, procede el Despacho a pronunciarse, previas las siguientes,

### 3. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Competencia

Esta Corporación es competente para adelantar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, reproducido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.<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.***

---

<sup>1</sup> No obstante que en criterio del Magistrado Ponente, lo que aquí se decide es competencia de la Sala Plena, la decisión correspondiente en este caso se adopta por el Magistrado Sustanciador y no por la Sala Plena de la Corporación, en acatamiento de lo decidido mayoritariamente por este Órgano en sesión de fecha 28 de mayo de 2020, dentro de los procesos con radicados los números 2020-00779, 2020-00797, 2020-00805, 2020-00910, cuyos proyectos de sentencia fueron sometidos a consideración de la Sala Plena, y devueltos al Ponente por considerar que la decisión corresponde al Magistrado Sustanciador y no a la Sala Plena

*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.”*

### **3.2. Análisis Jurídico**

En el sub judge, de salir avante el examen de viabilidad o procedencia del medio de control, el estudio de legalidad del acto administrativo que interesa a este proceso, se circunscribe a la confrontación de dicho acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

### **3.3. Naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad**

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994<sup>2</sup> e incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

En el marco de este instrumento judicial, es preciso analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. De igual forma, el estudio de legalidad de los actos administrativos que se someten al control judicial, impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el ordenamiento constitucional para legislar por vía excepcional.

Los elementos esenciales que caracterizan este mecanismo de control, permiten definirlo como un examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que expidió el acto administrativo, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, al

---

<sup>2</sup> "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Corte Constitucional en sentencia C-179/94, al realizar el control previo, integral y automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia", de acuerdo con el artículo 241-8 en concordancia con el 153 de la Constitución Política, señaló las siguientes razones de constitucionalidad de la norma que fue aprobada como artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994:

*"(...) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*

*Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*

*No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".*

*Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexequibles por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.*

*Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es exequible salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexequible." (Subrayado no es del texto original)*

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático, integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así,

en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>3</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción:

*"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.*

*No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

*En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP Ruth Stella Correa Palacio, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

*óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."*

De acuerdo con la jurisprudencia traída a cita, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de ilegalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

Ahora bien, en consonancia con el criterio jurisprudencial antes enunciado, el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que *"(...) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen."*

En posterior pronunciamiento contenido en la sentencia del 31 de mayo de 2011<sup>4</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó el alcance del control automático de juridicidad ejercido por esta Corporación respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción; así mismo, reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

*"La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:*

*(...)*

*En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

*"De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:*

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa,*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción".*

### **3.4. Elementos esenciales del control inmediato de legalidad**

Con base en la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, es posible identificar los siguientes elementos que caracterizan el control inmediato de legalidad:

- i. Carácter **jurisdiccional**: el examen del acto administrativo que es materia del control se realiza en el curso de un proceso judicial, de modo que la decisión mediante la cual se resuelve la legalidad es una sentencia, la cual produce los efectos establecidos en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 en cuanto a las decisiones de la Jurisdicción sobre la nulidad o legalidad de actos administrativos sometidos al escrutinio judicial en virtud de este medio de control.
- ii. Carácter **integral** del control: el control inmediato de legalidad se efectúa sobre la totalidad del acto y tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Sin embargo, el carácter integral del control no obliga al Tribunal que conoce el trámite a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico.

Sobre este punto, se ha pronunciado el Consejo de Estado para definir el alcance de la integralidad, así:

*"4.4.- El Control inmediato de legalidad es integral, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico.-*

*Definido el marco normativo, el acto objeto de control y la competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades nacionales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, se precisa que el alcance del control inmediato se reputa integral.*

*En efecto, el carácter integral del control no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico. Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar "que la integralidad que se*

*predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico."*

*Por tal motivo, aun cuando la Sala se pronunciará, como le corresponde, respecto a la legalidad del acto, y como quiera que la decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados."<sup>5</sup>*

Es por lo anterior que este instrumento judicial comporta un control integral, en cuanto debe efectuarse sobre el fondo y la forma de la medida general revisada; por consiguiente, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Cabe anotar que el juicio sobre estas medidas es de constitucionalidad y de legalidad, como también es de razonabilidad, cuestión que exige aplicar el test de proporcionalidad para determinar si la medida es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

- iii. La **autonomía**: de acuerdo con esta característica, es posible la revisión de los actos administrativos sometidos al control inmediato de legalidad, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. Este atributo debe entenderse sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo, si ésta ya se profirió, o para el momento en que se profiera.

Sobre esta característica, el Consejo de Estado en la citada sentencia del 31 de mayo de 2011<sup>6</sup> señaló:

*"(iii). Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de mayo de 2016, expediente con radicación número 11001 03 15 0002015 02578-00, CP Guillermo Vargas Ayala, proceso: control inmediato de legalidad. (Decreto Reglamentario 1814 de 14 de septiembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con la Ministra de Relaciones Exteriores).

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

*Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo."*

- iv) **El control es inmediato o automático:** las autoridades competentes que dicten los actos administrativos de carácter general en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tienen el deber de remitir los mencionados actos al Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa que tenga competencia para conocer el trámite de control, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994; es decir, inmediatamente se expide la norma, la autoridad competente debe remitirla a la jurisdicción para que ejerza el examen de legalidad correspondiente.

Cabe anotar que del carácter inmediato de este control judicial devienen las siguientes características definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado:

*"Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:*

*i). No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.*

*ii). No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.*

*iii). También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal".<sup>7</sup>*

*iv). El control es oficioso: el Juez de lo contencioso administrativo competente está facultado para asumir el conocimiento de los actos administrativos controlables de forma oficiosa, cuando la autoridad emisora de los mismos incumple el deber de enviarlos a la jurisdicción.*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP. Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

v). *La decisión de la jurisdicción al ejercer el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa: bajo la premisa de que esta modalidad de control tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado con el resto del ordenamiento jurídico, sin embargo, ante la imposibilidad de desarrollar una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo controlado con todos los preceptos existentes de rango constitucional o legal, se entiende por la jurisprudencia del Consejo de Estado que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerce la facultad de fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos.*

vi). *El control judicial inmediato de legalidad es principal, esto es, compatible y coexiste, sin estar supeditado a la residualidad, respecto de los mecanismos procesales ordinarios a través de los cuales los ciudadanos pueden impugnar los actos administrativos para que la Jurisdicción resuelva su legalidad, como el contencioso objetivo de anulación establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.*

(vii). *El análisis debe efectuarse en aplicación de los principios de causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad.*

Al respecto de estas características, en sentencia del 8 de julio de 2014<sup>8</sup> la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación<sup>9</sup> había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

*"iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.*

*v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación (13)<sup>10</sup>. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses*

<sup>8</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011.

<sup>9</sup> (7) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, rad. CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

<sup>10</sup> (13) Los principios de proporcionalidad y necesidad fueron recogidos en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 3 de mayo de 1999, rad. CA- 011, actor: Superintendencia Bancaria, demandado: circulares externas 85 del 27 de noviembre de 1998 y 002 de febrero 9 de 1999 expedidas por la Superintendencia Bancaria.

*jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración" (14)<sup>11</sup>.*

*vi) Por último, el principio de necesidad pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.*

*13. En conclusión, los principios señalados: integralidad, autonomía, oficiosidad, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad han sido identificados y recogidos por esta corporación como instrumentos que orientan el juicio que sobre los actos administrativos ha sido confiado a la Sala Plena Contenciosa en virtud del control inmediato de legalidad."*

Sobre la finalidad de este instrumento judicial, es de señalar que en los precisos términos de la sentencia C-179 de 1994 de la Corte Constitucional, "*Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*"

### **3.5. Presupuestos del control inmediato de legalidad**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>12</sup>, Estatutaria de Estados de Excepción, 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, a través del Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales.

Para efectos de delimitar lo que es objeto de este medio de control inmediato de legalidad, que versa sobre actos administrativos de carácter general, dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, y diferenciar este mecanismo judicial de los que se ejercen respecto de otros actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de funciones que corresponden a un marco jurídico distinto, señala esta magistratura que el fundamento constitucional de las atribuciones de

---

<sup>11</sup> (14) Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C-403/10, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>12</sup> "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."

reglamentación que corresponden al ejecutivo municipal, se encuentra en el artículo 315 de la Carta.

Como lo indica el artículo 315 superior, a los alcaldes fueron conferidas atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; además, les corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo gobernador. En tal sentido, precisa la norma constitucional que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y está facultado para dirigir la acción administrativa del ente territorial y para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del mismo, entre otras atribuciones.

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, mediante el cual se modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece las funciones de los alcaldes en relación con (a) el concejo, (b) el orden público, (c) la Nación, al Departamento y las autoridades jurisdiccionales, (d) la Administración Municipal, (e) la Ciudadanía, (f) la prosperidad integral de su región, entre otras competencias administrativas.

#### **4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial reseñado en precedencia, abordará el Despacho el estudio del acto administrativo que es materia de control - Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020 *"Por medio del cual se adoptan algunas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"*, expedido por el Alcalde de dicha localidad.

Como premisa inicial, se reitera que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control, en razón de su carácter excepcional.

Después de verificar los requisitos de forma del acto administrativo controlado datos mínimos para su identificación, la invocación expresa de las facultades que se ejercen y el objeto de las mismas- en virtud de las cuales fue avocado el conocimiento de este mecanismo jurisdiccional, esta colegiatura advierte que, de superarse el examen de viabilidad o procedencia del medio de control inmediato de legalidad, el análisis material del referido acto debe adelantarse mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

Ahora, para el caso bajo estudio, es de resaltar que, la Organización Mundial de la Salud – OMS- catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19) como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**<sup>13</sup>. Informa así mismo, que los “*coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas.*”<sup>14</sup>

El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución 385** “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó también como soporte que conforme al artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

**“Artículo 1º.** *Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

**Artículo 2º.** *Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*

(...)

**2.6.** *Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.*

(...)”.

<sup>13</sup> Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.

<sup>14</sup> *Ibidem.*

El 12 de marzo de 2020, el **Presidente de la República**, invocando la Resolución precitada 385 de la misma fecha, impartió la **Directiva Presidencial N° 02**, dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del asunto que nominó: "*Medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones -TIC-*".

Posteriormente, y ante la contingencia producto del Coronavirus, el **Presidente de la República**, mediante **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró 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 del decreto que acontecería a partir de su publicación: "**Artículo 1.** *Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto. Artículo 2.* *El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis y Artículo 3.* *El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo...*".

Con fundamento en la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y las medidas se adoptadas para hacerle frente al virus y la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecología en todo el territorio nacional por el Presidente de la República, las entidades territoriales vienen expidiendo actos administrativos mediante los cuales se adoptan medidas y acciones a fin de garantizar la debida protección de salud de la población y mitigar su impacto, los cuales han sido remitidos a esta Corporación para el control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con lo antedicho y pese, a que el acto administrativo sometido en esta ocasión a control inmediato de legalidad cumple con el primer requisito que alude la norma en cita, ya que se trata de un acto general expedido por el señor Alcalde del Municipio de San Jerónimo -Antioquia-, advierte el Despacho que el mismo fue proferido en ejercicio de la función administrativa que le es propia, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales ordinarias; más no en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor

Presidente de la República en todo el territorio nacional, pues no tiene como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En efecto, se evidencia que el mencionado Decreto municipal No.041 del 13 de abril de 2020 fue expedido "*En uso de (...) facultades Constitucionales y legales establecidas en la ley 1801 de 2016, ley 1523 de 2012, ley 1751 de 2015, artículo 2 del decreto nacional 531 de 2020*".

Ahora bien, según las consideraciones que dieron lugar a su expedición, se advierte que tuvo como sustento lo siguiente: **(i)** los artículos 2, 24, 44, 45, 49 y 315 de la Constitución Política de Colombia; **(ii)** el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; **(iii)** la ley 1801 de 2016; **(iv)** las Resoluciones Nros. 385, 450 y 453 de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; **(v)** y finalmente **(iv)** los Decretos Nros. 418, 420, 457 y 531 de 2020.

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, no es producto del desarrollo de ninguna disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, sino del ejercicio de su función propia como autoridad máxima de la administración municipal y dentro de la órbita de sus funciones ordinarias, ya que fue proferido en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 315 de la Constitución Política<sup>3</sup>, 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, sin que para proceder con ello deba mediar la declaratoria de un estado de emergencia, en cuanto se trata de una facultad legal, más no excepcional.

Ello en la medida en que, de conformidad con la Ley 1801 de 2016 "*Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*", disposición invocada en el acto objeto de control, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten 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 como para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Así mismo, la Ley 1523 de 2012 "*por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del*

*Riesgo de Desastres*”, en su artículo 12 dispone que los gobernadores y alcaldes son ejecutores de la gestión del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos de las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, y que los alcaldes, de acuerdo con el artículo 14 ibídem, como jefes de la administración local, representan el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y como ordenadores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo, y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

A su vez, cabe mencionar que el Decreto 418 de 2020, fue expedido en razón a la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y en el Decreto 420 el Presidente de la República estableció las instrucciones en materia de orden público que deben seguir los mandatarios locales, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades de orden territorial, aunado a lo cual, en materia de orden público los Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>15</sup>, deben seguir las instrucciones que imparten el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, contenida en el literal b) de dicha disposición<sup>16</sup>.

Así mismo, debe indicarse que el Decreto 420 de 2020 proferido por el Presidente de la República, no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, sino que invoca como fundamento normativo las facultades ordinarias del Presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley

---

<sup>15</sup> “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

<sup>16</sup> **“ARTÍCULO 29.** Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 91. Funciones.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

**b) En relación con el orden público:**

**1.** Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

**2.** Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

**a)** Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

**b)** Decretar el toque de queda;

**c)** Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

**d)** Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

**e)** Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicione.

(...)

**4.** Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.”

<sup>10</sup> El artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, establece: **“ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE.** Corresponde al Presidente de la República:

**1.** Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.

**2.** Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.

**3.** Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en

1801 de 2016, por lo que, se reitera, las mismas no obedecen a facultades que se deriven de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aun a pesar que las mismas puedan servir en medio situaciones como las que se están viviendo.

Igualmente, se observa que en el decreto objeto de análisis se atiende a lo dispuesto por el Presidente de la República mediante el Decreto 457 de 2020, en el sentido de disponer las acciones pertinentes para la ejecución de la medida de aislamiento preventivo en el Municipio de San Jerónimo –Antioquia, así como contemplar las excepciones adicionales que se requieren para mantener el orden público y propender por la mitigación de los efectos derivados del contagio del COVID-19. Dicho decreto no es un decreto legislativo, al contrario se trata de un conjunto de disposiciones normativas que expidió el Gobierno Nacional (Presidente y ministros respectivos del sector) para derogar el Decreto 420 de 2020 que es de igual naturaleza, esto es, un decreto ordinario en ejercicio de las funciones asignadas normalmente como máxima autoridad de Policía administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, y como suprema autoridad administrativa da unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia, por tanto, no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.

Se suma a lo anterior, que, si bien en los considerandos se cita el Decreto 531 de 2020 emanado de la Presidencia de la República, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en aras de mitigar el riesgo de transmisión de Covid-19, lo cierto es que la naturaleza de este último acto administrativo no es la de ser un decreto legislativo, sino que fue expedido por el presidente en su calidad de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, a quien le corresponde conservar en todo el territorio nacional el orden público, según lo dispone el numeral 4.º del artículo 189 de la CP. En otras palabras, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a voces del artículo 215 de la CP, pues estos "*son disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario*"<sup>17</sup>, a través de los cuales puede

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-979 del 13 de noviembre de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería

“derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso”.

Se insiste, el Decreto 531 de 2020 no ostenta tal naturaleza, pues se trata de una medida de carácter administrativa que el presidente puede adoptar como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, haciendo uso de las potestades ordinarias que le concede el ordenamiento jurídico, con el fin de mantener el orden público en todo el territorio nacional.

De este modo, el decreto objeto de control no satisface el presupuesto de procedencia del control directo de legalidad, consistente en que las medidas o decisiones contenidas en el mismo sean adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, lo que impide a este Tribunal ejercer el control de legalidad ordenado en la Ley, por cuanto el Decreto en mención no tuvo como fundamento material el estado de emergencia declarado por el Presidente de la República, es decir, que el decreto municipal haya sido emitido en el marco de las disposiciones que rigen el estado de excepción o como desarrollo de un decreto legislativo, requisito sine qua non para avanzar en el estudio legal contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, con miras a determinar si el decreto que es materia de control se encuentra o no ajustado al marco jurídico excepcional de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada por el Gobierno Nacional.

En tal virtud, considera el Despacho que las decisiones adoptadas por el señor Alcalde del Municipio de San Jerónimo –Antioquia-, a través del Decreto No. 041 de 2020, provienen de la facultad constitucional y legal, que en materia de orden público ostentan los alcaldes, más no de una potestad excepcional, pues debe reiterarse que el mismo no fue proferido en desarrollo de la declaratoria de dicho estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, o en decisiones fundadas en facultades extraordinarias y como desarrollo de estas con base en decretos legislativos del estado de excepción.

De conformidad con todo lo discurrido, previo el concepto del Agente del Ministerio Público, esta Corporación judicial, atendiendo el marco normativo que ha quedado expuesto, así como las recientes providencias del H. Consejo de Estado<sup>18</sup> en las que la alta Corporación ha reiterado que este medio de control solo recae sobre los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional, proferidas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción, dispondrá

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Auto del 31 de marzo de 2020, Exp. Rad. 11001-03-15-000-202000958 000. Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto del 22 de abril de 2020, radicado 11001-03-15-0002020-01166-00.

declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad frente al acto plurimencionado en esta foliatura, sin perjuicio de que su legalidad pueda ser cuestionada a través de los demás medios de control previstos legalmente para impugnar la validez de las decisiones administrativas.

La presente providencia no producirá efectos procesales de cosa juzgada, en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, como quiera que tales efectos se predicen con carácter relativo, sólo frente a los aspectos de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia, hipótesis que no se presenta en el sub examine, por cuanto en razón de la improcedencia del medio de control inmediato, no le es dado al Tribunal analizar de fondo si el acto materia de proceso está o no ajustado a derecho. En tal sentido, se reitera, dicho acto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento contemplado en la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

Ahora, no obstante, considerarse que la presente decisión debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación, a través de una sentencia, lo cierto es que, una vez fueron sometidos a conocimiento de dicha Colegiatura los proyectos de sentencia en los procesos radicados bajos los números 2020-00779, 2020-00797, 2020-00805, 2020-00910, entre los cuales se analizó la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad en un caso similar al que nos ocupa, en sesión realizada el 28 de mayo de la presente anualidad, por decisión mayoritaria, se determinó que la decisión corresponde al Magistrado Sustanciador y no a la Sala Plena.

Así, en mérito de lo anteriormente expuesto y atendiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena de esta Corporación, el suscrito Magistrado Sustanciador,

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad del Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San Jerónimo- Antioquia- *"Por medio del cual se establecen medidas sanitarias de prevención y contención de la epidemia del covid-19 en el municipio de San Jerónimo, Antioquia y se dictan otras disposiciones"*, conforme lo considerado en este proveído.

**SEGUNDO:** La presente decisión NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA, por lo que frente al aludido acto administrativo general, procederá los medios de control

pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes.

**TERCERO:** Notifíquesele lo aquí dispuesto al Alcalde del Municipio de San Jerónimo-Antioquia-, al Ministerio Público y a los demás intervinientes.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JORGE LEÓN ARANGO FRANCO**  
Magistrado

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

Medellín, 30 de junio de 2020

**FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR**



**SECRETARIA GENERAL**