



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA PLENA**

Magistrado Ponente: DANIEL MONTERO BETANCUR

Medellín, primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado	05001 23 33 000 2020 00913 00
Naturaleza	Control inmediato de legalidad Decreto 28, de 20 de marzo de 2020, <i>"Por medio del cual se establecen unas medidas de orden público relacionadas con la emergencia sanitaria decretada por el gobierno Nacional, Departamental y se dictan otras disposiciones"</i> Decreto 31, de 22 de marzo de 2020, <i>"Por medio del cual se modifica el decreto 28 del 20 de marzo de 2020"</i>
Autoridad que profirió la medida	Alcalde de San Jerónimo (Antioquia)
Asunto	Deja sin efectos auto que avocó conocimiento del control inmediato de legalidad

Encontrándose el proceso de la referencia al despacho para elaborar el respectivo proyecto de sentencia, se advierte que el acto administrativo de la referencia no es susceptible del control inmediato de legalidad que contemplan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011.

I.- Antecedentes.-

1.- Medida objeto del control.-

Se duplica el texto de las medidas objeto de control, esto es, el decreto 28, de 20 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se establecen unas medidas de orden público relacionadas con la emergencia sanitaria decretada por el gobierno Nacional, Departamental y se dictan otras disposiciones"* y el decreto 31, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se modifica el decreto 28 del 20 de marzo de 2020"*, incluso con fallas de mecanografía:

Radicado 05001 23 33 **000 2020 00913 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020

**"DECRETO 028
"(Marzo 20 de 2020)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ALGUNAS MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO
RELACIONADAS CON LA EMERGENCIA SANITARIA DECRETADA POR EL GOBIERNO
NACIONAL, DEPARTAMENTAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

"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, Decretos 418 y 420 de 2020 emitidos por el Presidente de la Republica y el Decreto 2020070001025 de 2020 del Gobernador de Antioquia, y,

CONSIDERANDO

"A. 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.

"Así mismo, 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.

"B. 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.

"En este sentido, el artículo 202 de esta norma, establece que ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de epidemias y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, los Alcaldes podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

"Entre las medias se encuentran:

"-Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

"-Decretar el toque de queda.

"-Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

"C. Que el artículo 4 de la ley 1523 de 2012, define el 'Análisis y evaluación del riesgo' como la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales, y se compara con criterios de seguridad establecidos, con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación.

"D. 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.

Radicado 05001 23 33 000 2020 00913 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020

“E. Que la Gobernación de Antioquia mediante Decreto 2020070000967 del 12/3/2020, declaró la emergencia sanitaria en salud en el departamento; estableciendo una serie de medidas para su cumplimiento.

“En este sentido, la Secretaria Seccional de Salud de Antioquia, mediante circular con radicado 2020090000135 del 9/3/2020 informó sobre la declaratoria de alerta amarilla, a raíz de la introducción al país SARS-COV-2, dando algunas instrucciones a las entidades territoriales y la red de prestadores de servicios de salud a desarrollar las acciones allí descritas.

“F. El Ministerio de Salud y Protección Social, y el Instituto Nacional de Salud, mediante circular 005 de 2020, estableció que los Alcaldes municipal desarrollen conforme con sus competencias acciones de vigilancia en salud pública, de laboratorio para la confirmación de casos, de prevención y control, de atención y prevención del servicio de salud, de exposición por riesgo laboral, de entrada y paso fronterizo y de articulación intersectorial y gestión de riesgo.

“G. Que el Gobierno Nacional mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del CORONAVIRUS (COVID-19) y adoptó medidas para hacer frente al virus. Estableciendo entre otros aspectos:

“-Suspende eventos masivos.

“-Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares, la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

“-Cerrar temporalmente bares y discotecas.

“Así mismo, el Gobierno Nacional comunicó la necesidad de establecer el toque de queda para adultos mayores de 70 años.

“De otra parte, también se expidió la Resolución 380 de 2020, donde se establecieron medidas preventivas sanitarias por causa del CORONAVIRUS (COVID-19).

“A raíz de estas disposiciones se emitieron las circulares 0017 y 0018 del Ministerio de trabajo, estableciendo acciones ante el COVID-19 para su contención y prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

“Además, mediante circular externa 011 de 2020 expedida por los Ministerios de Salud, protección social y Comercio; establecieron recomendaciones para la contención de la emergencia.

“Mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, se adoptaron otras medidas sanitarias relacionada con la cláusula temporal de establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, baile, ocio, entretenimiento, juegos de azar y apuestas, tales como casinos, bingos, y terminales de juego de video.

“H. Que la Organización Mundial de la Salud categorizó el (COVID-19) como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, correspondiendo a las autoridades el deber de evitar su propagación.

“I. Que la Alcaldía de San Jerónimo mediante decreto 021 de 2020, determinó entre otros aspectos: Activó los protocolos establecidos por el Comité de Gestión de riesgo del municipio; adoptó las ordenes generales de protección establecidas por los gobiernos nacional y departamental; adoptó las medidas sanitarias con el fin de prevenir y controlar la propagación del CORONAVIRUS (COVID-19) y mitigar sus efectos; exhortó y requirió a diferentes sectores sociales para que adopten algunas medidas de prevención; Estableció canales de comunicación, entre otros aspectos.

“Adicional, mediante decreto 023 de 2020 la Alcaldía municipal declaró el estado de emergencia sanitaria en salud en el municipio de San Jerónimo, con el fin de adoptar

Radicado 05001 23 33 000 2020 00913 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020

medidas sanitarias de prevención, contención, y desarrollo; que evite la propagación del virus SARS COV 2 generador del (COVID-19).

“J. Que mediante comunicado del 18 de marzo de 2020, el señor Arzobispo de Santa Fe de Antioquia, Monseñor Orlando Antonio Corrales García, adoptó algunas medidas tendientes a contribuir con la prevención y contención del CORONAVIRUS (COVID-19), y emite algunas instrucciones relacionadas con la actividad pastoral.

“K. Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, determinó que las disposiciones para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

“Para lo cual, mediante decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el Gobierno nacional impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

“L. Que el Gobernador de Antioquia mediante decreto departamental 2020070001025 de 2020, declaro una cuarentena por la vida, como instrumento para adoptar algunas medidas relacionadas con el orden público.

“M. Que se hace necesario adoptar algunas medidas de orden público e interés general, que eviten la propagación del virus SARS COV 2 generador del (COVID-19); y así garantizar la debida protección de la salud de los jeronimitas; las cuales se emiten bajo los lineamientos de los Gobiernos nacional y departamental.

“En mérito de expuesto,

DECRETA

“ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar la CUARENTENA POR LA VIDA en toda la jurisdicción del municipio de San Jeronimo, desde de las 7:00 de la noche del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 3:00 de la mañana del martes 24 de marzo del mismo año, por lo cual se prohíbe la circulación de personas y vehículos, con el objeto de contener la propagación del virus COVID-19.

“PARAGRAFO PRIMERO: Solo podrá movilizarse por la jurisdicción del municipio, 1 persona por grupo familiar, exclusivamente para realizar acciones establecidas en las excepciones del presente artículo, entre los que se encuentra el abastecimiento de alimentos y medicamentos.

“PARAGRAFO SEGUNDO: Quedan excepcionados de esta medida las personas y vehículos, enunciados en el artículo primero y segundo del decreto departamental 2020070001025 de 2020 y aquellas establecidas en el decreto nacional 420 de 2020; que a continuación se citan:

“1. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público incluyendo las Personerías Municipales, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpos de Bomberos, Organismos de socorro, funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de la Fiscalía General de la Nación, servidores de la rama judicial, servidores del INPEC, y las autoridades que cumplan funciones de policía y tránsito.

“2. Vehículos y personal de vigilancia privada y empresas de transporte de valores.

“3. Todo el personal que trabaja para el sector salud. De igual manera las ambulancias, vehículos destinados a la atención domiciliaria de pacientes y distribución de medicamentos y suministros médicos a domicilio.

“4. Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud, su acompañante y las personas que se dediquen a la guarda y cuidado de personas mayores de edad.

"5. Personal que labore en medios de comunicación.

"6. Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos de salida o llegada a los aeropuertos José María Córdova en el municipio de Rionegro, Olaya Herrera en el municipio de Medellín y Antonio Roldan Betancur en municipio de Carepa, programados durante el periodo de la CUARENTENA POR LA VIDA o en horas aproximadas a la misma, debidamente acreditados con el documento respectivo.

"7. Vehículos y personal de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, gas natural, telecomunicaciones, centros de llamadas, centros de contactos, centros de soporte técnico y plataformas de comercio electrónico y sus contratistas.

"8. Trabajadores y personal de aquellas obras de infraestructura y sus operadores viales; o de atención de programas sociales que deban ejecutarse o no puedan suspenderse.

"9. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados podrán movilizar personas desde y hacia las terminales aéreas. Los vehículos de servicio público individual una vez terminadas sus labores deberán dirigirse a su lugar de domicilio.

"10. Igualmente estarán exceptuados de esta medida las personas que acrediten debidamente ser personal del Sistema Integrado de Transporte masivo - SITVA.

"11. Vehículos y personal que realice el transporte y abastecimiento de víveres, productos de higiene y aseo, e insumos necesarios para la producción de alimentos y las actividades agropecuarias.

"12. Las actividades industriales para la producción de alimentos víveres, productos de higiene y aseo.

"13. Personal y vehículos incluidas las motocicletas de propiedad del personal vinculado a entidades, empresas y establecimientos del sector salud, que transporten personal y/o suministros médicos los cuales deben portar identificación.

"14. Personas que trabajen en comercios de primera necesidad, tales como farmacias, centros de distribución, plazas de mercado, supermercados y tiendas mayoristas y minoristas, y estaciones de suministro de combustible.

"15. Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de víveres y productos farmacéuticos, por medio de motocicletas y bicicletas.

"16. Personas y vehículos destinados a servicios funerarios exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.

"17. Las personas y vehículos que deban desplazarse a atender actividades agropecuarias y mineras.

"18. Las personas que deban sacar sus mascotas máximo por 20 minutos y en lugares cercanos a su residencia, así como las personas que trabajan en las urgencias veterinarias y suministran alimentos a animales en estado de abandono o confinamiento.

"19. Las personas de la zona rural que requieran abastecimiento de víveres y productos de aseo e higiene.

"20. Personal y vehículos que realicen la operación y logística del sorteo de la Lotería de Medellín.

Radicado 05001 23 33 000 2020 00913 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020

“De conformidad con el artículo 4 del decreto nacional 420 de 2020, quedan exceptuados del presente decreto:

“-El servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), carga y modalidad especial.

“-El tránsito en las vías del orden nacional.

“-Establecimientos y locales comerciales de venta de alimentos al por mayor y al detal, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene y de alimentos y medicinas para mascotas.

“-El cierre al público de establecimientos y locales comerciales gastronómicos, no se extiende a la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.

“-El funcionamiento de la infraestructura crítica y estratégica para la Nación, los departamentos, distritos y municipios.

“PARAGRAFO SEGUNDO: Deléguese en la Secretaria de Gobierno el otorgamiento de permisos, excepcionales y especiales en el municipio.

“ARTÍCULO SEGUNDO: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en todo el territorio del municipio de San Jeronimo, a partir del día 20 de marzo de 2020 y hasta las 6:00 am del día 30 de mayo de 2020.

“PARÁGRAFO: No se prohíbe el expendio de bebidas embriagantes.

“ARTÍCULO TERCERO: Prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas en todo el territorio del municipio de San Jeronimo, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día 20 de marzo de 2020 y hasta el día 30 de mayo de 2020.

“ARTÍCULO CUARTO: Establecer el toque de queda en todo el territorio del municipio de San Jeronimo, entre los días 20 de marzo de 2020 y hasta el día 20 de abril de 2020; para los menores de edad y adultos mayores de 70 años.

“PARÁGRAFO: Se exceptúan del presente artículo, los adultos mayores exclusivamente para realizar el abastecimiento de alimentos, medicamentos y para el cobro de subsidio económico del programa Colombia Mayor

“ARTÍCULO QUINTO: Ordenar la suspensión de actividades económicas, sociales, turísticas y deportivas, relacionadas con el funcionamiento y utilización de gimnasios públicos, privados, escenarios deportivos públicos y privados, centros de acondicionamiento físico, parques recreativos, atracciones acuáticas, piscinas de uso público, desde del día 20 de marzo de 2020, y hasta el día 30 de marzo de 2020.

“PARÁGRAFO: Deléguese en la Secretaria de Gobierno para exhortar a los administradores de las unidades, conjuntos residenciales, copropiedades, hosterías, hoteles, establecimientos de comerciales con registro nacional de turismo, y todos aquellos establecimientos que cuenten con piscinas, para el debido cumplimiento de esta medida.

“Así mismo, informar a los administradores y representantes legales de copropiedades, que en caso de tener la necesidad de hacer asambleas, optar por la virtualidad establecida en el decreto nacional 398 del 13/3/2020 establecido por el Ministerio de Comercio, industria y turismo.

Radicado 05001 23 33 000 2020 00913 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020

“ARTÍCULO SEXTO: Establecer el cierre de bares y discotecas en todo el territorio del municipio de San Jeronimo, durante las 24 horas del día, a partir del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 3:00 de la mañana del martes 24 de marzo del mismo año.

“ARTÍCULO SEPTIMO: Prohibir el funcionamiento de establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, baile, ocio, entretenimiento, juegos de azar y apuestas, tales como casinos, bingos, y terminales de juego de video, en todo el territorio del municipio de San Jeronimo, a partir del día 20 de marzo de 2020 y hasta el día 15 de abril de 2020.

“PARAGRAFO: Esta medida no será aplicable a los servicios prestados en establecimientos hoteleros. (Resolución 453 del 18 de marzo 2020, expedida por el Ministerio de Salud y protección social, y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo)

“ARTÍCULO OCTAVO: Establecer el cierre de establecimientos y locales comerciales en todo el territorio del municipio de San Jeronimo, a partir del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 3:00 de la mañana del martes 24 de marzo del mismo año.

“PARÁGRAFO: Quedan exceptuados de la presente medida, establecimientos y locales comerciales de venta de alimentos al por mayor y al detal, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene y de alimentos y medicinas para mascotas; quienes podrán abrir entre las 8:00 am a 6:00 pm.

“ARTÍCULO NOVENO: Establecer el horario de funcionamiento de establecimientos y locales comerciales gastronómicos (Restaurantes, comidas rápidas, panaderías, comidas preparadas, entre otros), en todo el territorio del municipio de San Jeronimo, a partir del día viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 3:00 de la mañana del martes 24 de marzo del mismo año, desde las 8:00 am y hasta las 6:00 pm.

“PARAGRAFO: Quedan exceptuados de la presente medida, la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.

“ARTÍCULO DECIMO: Adoptar las recomendaciones establecidas por el gobierno nacional mediante la circular externa 011 de 2020 expedida por los Ministerios de Salud, Protección Social y Comercio, para la contención de la emergencia.

“PARÁGRAFO: Deléguese en la Secretaria de Protección Social, para informar a la comunidad en general sobre las disposiciones allí establecidas.

“ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: Comuníquese el presente decreto a la comunidad en general, al Comandante de Estación de Policía, Inspección Segunda de Policía y autoridades migratorias, para los fines de verificación y control correspondiente.

“ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO: Las presentes medidas serán objeto de revisión, donde se determinará su continuidad o suspensión.

“ARTÍCULO DECIMO TERCERO: Publíquese el presente acto administrativo en las carteleras de la Alcaldía municipal, E.S.E. San Luis Beltrán, sitios públicos, medios radiales, televisivos, y pagina web de la entidad.

“ARTÍCULO DECIMO CUARTO: 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.

“ARTÍCULO DECIMO QUINTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Radicado 05001 23 33 000 2020 00913 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la Administración Municipal a los 20 días del mes de marzo de 2020.

(Hay firma)

MAURICIO ANDRES VELASQUEZ SERNA
Alcalde municipal

(Hay firma)

YURLE NATALIA BERRIO BERRIO
Secretaria de Servicios Administrativos y de Gobierno

(Hay firma)

YANETH ALEJANDRA GONZÁLEZ ÁLVAREZ
Secretaria de Protección Social

(Hay firma)

MANDRIA DEL PILAR GIL HIGUITA
Secretaria de Planeación

(Hay firma)

JUAN MANUEL RODRIGUEZ ÁLVAREZ
Secretario de Educación, Cultura, Recreación y Deporte

(Hay firma)

LUZ MEGUI ALFONSO MÚNERA
Secretaria de Hacienda

“DECRETO No. 031

Marzo 22 de 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 028 DEL 20 DE MARZO DE 2020

“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, Decretos 418 y 420 de 2020 emitidos por el Presidente de la Republica y el Decreto 2020070001025 de 2020 del Gobernador de Antioquia, y,

“CONSIDERANDO:

“A. 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.

“Así mismo, 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.

“B. 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.

“En este sentido, el artículo 202 de esta norma, establece que ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el

propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de epidemias y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, los Alcaldes podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

“Entre las medias se encuentran:

“-Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

“-Decretar el toque de queda.

“-Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

“C. Que el artículo 4 de la ley 1523 de 2012, define el ‘Análisis y evaluación del riesgo’ como la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales, y se compara con criterios de seguridad establecidos, con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación.

“D. 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.

“E. Que la Gobernación de Antioquia mediante Decreto 2020070000967 del 12/3/2020, declaró la emergencia sanitaria en salud en el departamento; estableciendo una serie de medidas para su cumplimiento.

“En este sentido, la Secretaria Seccional de Salud de Antioquia, mediante circular con radicado 2020090000135 del 9/3/2020 informó sobre la declaratoria de alerta amarilla, a raíz de la introducción al país SARS-COV-2, dando algunas instrucciones a las entidades territoriales y la red de prestadores de servicios de salud a desarrollar las acciones allí descritas.

“F. El Ministerio de Salud y Protección Social, y el Instituto Nacional de Salud, mediante circular 005 de 2020, estableció que los Alcaldes municipal desarrollen conforme con sus competencias acciones de vigilancia en salud pública, de laboratorio para la confirmación de casos, de prevención y control, de atención y prevención del servicio de salud, de exposición por riesgo laboral, de entrada y paso fronterizo y de articulación intersectorial y gestión de riesgo.

“G. Que el Gobierno Nacional mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del CORONAVIRUS (COVID-19) y adoptó medidas para hacer frente al virus. Estableciendo entre otros aspectos:

“-Suspender eventos masivos. -Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares, la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

“-Cerrar temporalmente bares y discotecas.

“Así mismo, el Gobierno Nacional comunicó la necesidad de establecer el toque de queda para adultos mayores de 70 años.

“De otra parte, también se expidió la Resolución 380 de 2020, donde se establecieron medidas preventivas sanitarias por causa del CORONAVIRUS (COVID-19).

“A raíz de estas disposiciones se emitieron las circulares 0017 y 0018 del Ministerio de trabajo, estableciendo acciones ante el COVID-19 para su contención y prevención

de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

“Además, mediante circular externa 011 de 2020 expedida por los Ministerios de Salud, protección social y Comercio; establecieron recomendaciones para la contención de la emergencia.

“Mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, se adoptaron otras medidas sanitarias relacionada con la cláusula temporal de establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, baile, ocio, entretenimiento, juegos de azar y apuestas, tales como casinos, bingos, y terminales de juego de video.

“H. Que la Organización Mundial de la Salud categorizó el (COVID-19) como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, correspondiendo a las autoridades el deber de evitar su propagación.

“I. Que la Alcaldía de San Jeronimo mediante decreto 021 de 2020, determinó entre otros aspectos: Activó los protocolos establecidos por el Comité de Gestión de riesgo del municipio; adoptó las ordenes generales de protección establecidas por los gobiernos nacional y departamental; adoptó las medidas sanitarias con el fin de prevenir y controlar la propagación del CORONAVIRUS (COVID-19) y mitigar sus efectos; exhortó y requirió a diferentes sectores sociales para que adopten algunas medidas de prevención; Estableció canales de comunicación, entre otros aspectos.

“Adicional, mediante decreto 023 de 2020 la Alcaldia municipal declaró el estado de emergencia sanitaria en salud en el municipio de San Jeronimo, con el fin de adoptar medidas sanitarias de prevención, contención, y desarrollo; que evite la propagación del virus SARS COV 2 generador del (COVID-19).

“J. Que mediante comunicado del 18 de marzo de 2020, el señor Arzobispo de Santa Fe de Antioquia, Monseñor Orlando Antonio Corrales Garcia, adoptó algunas medidas tendientes a contribuir con la prevención y contención del CORONAVIRUS (COVID-19), y emite algunas instrucciones relacionadas con la actividad pastoral.

“K. Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, determinó que las disposiciones para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

“Para lo cual, mediante decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el Gobierno nacional impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

“L. Que el Gobernador de Antioquia mediante decreto departamental 2020070001025 de 2020, declaro una cuarentena por la vida, como instrumento para adoptar algunas medidas relacionadas con el orden público.

“M. Que se hace necesario adoptar algunas medidas de orden público e interés general, que eviten la propagación del virus SARS COV 2 generador del (COVID-19); y así garantizar la debida protección de la salud de los jeronimitas; las cuales se emiten bajo los lineamientos de los Gobiernos nacional y departamental.

“N. Que mediante Decreto 028 del 20 de marzo de 2020 se establecieron algunas medidas de orden público relacionadas con la emergencia sanitaria decretada por el gobierno nacional, departamental, y se dictaron otras disposiciones.

“O. Que el Presidente de la Republica anunció públicamente en la noche del 20 de marzo del 2020, Aislamiento preventivo obligatorio, en todo el país a partir del próximo martes 24 de marzo, a las 23:59 horas, hasta el 13 de abril, a las cero horas.

“P. Que el Gobernador de Antioquia, mediante decreto 2020070001030, modificó el decreto 2020070001025 de 2020, por medio del cual declaraba una cuarentena por la

Radicado 05001 23 33 000 2020 00913 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020

vida, ampliando su termino de duración hasta las 11:59 de la noche del martes 24 de marzo de 2020.

“Q. Que la administración municipal considera necesario ampliar la vigencia de la Cuarentena establecida mediante decreto 028 de 2020.

“R. En mérito de expuesto,

RESUELVE:

“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el Artículo primero del Decreto 028 de marzo de 2020, el cual quedará así

‘ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar la CUARENTENA POR LA VIDA en toda la jurisdicción del municipio de San Jerónimo, desde de las 7:00 de la noche del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 11:59 de la noche del martes 24 de marzo del mismo año, por lo cual se prohíbe la circulación de personas y vehículos, con el objeto de contener la propagación del virus COVID-19.’

“ARTICULO SEGUNDO: Las demás normas establecidas en el Decreto 028 del 2020, permanecerán igual.

“ARTICULO TERCERO, el presente decreto rige a partir de su publicación.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la Administración Municipal a los 22 días del mes de marzo de 2020.

(Hay firma)

MAURICIO ANDRES VELASQUEZ SERNA
Alcalde municipal

(Hay firma)

YURLE NATALIA BERRIO BERRIO
Secretaria de Servicios Administrativos y de Gobierno

(Hay firma)

YANETH ALEJANDRA GONZÁLEZ ÁLVAREZ
Secretaria de Protección Social

(Hay firma)

MANDRIA DEL PILAR GIL HIGUITA
Secretaria de Planeación

(Hay firma)

JUAN MANUEL RODRIGUEZ ÁLVAREZ
Secretario de Educación, Cultura, Recreación y Deporte

(Hay firma)

LUZ MEGUI ALFONSO MÚNERA
Secretaria de Hacienda

2.- Actuación procesal surtida.-

El magistrado sustanciador, mediante auto de 1° de abril de 2020, avocó el conocimiento del asunto, ordenó darle al proceso el trámite dispuesto en el artículo 185 del CPACA, ordenó remitir al tribunal la totalidad de los antecedentes administrativos del acto objeto del control, ordenó efectuar los avisos y

Radicado 05001 23 33 **000 2020 00913 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020

notificaciones contemplados en el ordenamiento jurídico y dispuso dar traslado al procurador al vencimiento de los 10 días de la publicación del aviso.

Durante el término de publicación del aviso, el alcalde de San Jerónimo (Antioquia) guardó silencio y no se recibieron intervenciones de la ciudadanía.

Dentro del término concedido, el municipio de San Jerónimo (Antioquia), en atención a la solicitud realizada por esta Corporación, aportó como antecedentes del acto administrativo decreto 28, de 20 de marzo de 2020 la copia del acta de reunión extraordinaria de Consejo de Gobierno del 20 de marzo de 2020 y del decreto 31, de 22 de marzo de 2020 la copia del acta de reunión extraordinaria del Consejo de Gobierno de 22 de marzo de 2020.

3.- Pruebas recaudadas.-

El municipio de San Jerónimo (Antioquia) aportó como antecedentes del decreto 28, de 20 de marzo de 2020 copia del acta de reunión extraordinaria de Consejo de Gobierno de 20 de marzo de 2020, en la que se establecieron las siguientes recomendaciones (se transcribe textualmente, como aparece en el documento referenciado):

“Dejar sin efectos el Decreto Municipal 023 del 17 de marzo de 2020 “Por medio del cual se establecen algunas medidas de orden público relacionadas con la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, Departamental y se dictan otras disposiciones, salvo el artículo primero de este decreto donde se decreta el estado de emergencia sanitaria en salud en el municipio de san Jerónimo.

“Decretar la Cuarentena por la vida en toda la jurisdicción del municipio de San Jerónimo, desde las 7:00 de la noche del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 3: de la mañana del martes 24 de marzo del mismo año, por lo cuales e prohíbe la circulación de personas y vehículos, con el objeto de contener la propagación del virus COVID -19”.

Y, como antecedentes del decreto 31, de 22 de marzo de 2020, aportó copia del acta de reunión extraordinaria del Consejo de Gobierno de 22 de marzo de 2020, en el que se recomendó (se transcribe textualmente, como aparece en el documento referenciado):

“El Alcalde **MAURICIO ANDRES VELASQUEZ SERNA**, manifiesta que teniendo en cuenta Que el Presidente de la Republica anunció públicamente en la noche del 20 de marzo del 2020, Aislamiento preventivo obligatorio, en todo el país a partir del próximo martes 24 de marzo, a las 23:59 horas, hasta el 13 de abril, a las cero horas y que el

Radicado 05001 23 33 000 2020 00913 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020

Gobernador de Antioquia, mediante decreto 2020070001030, modificó el decreto 2020070001025 de 2020, por medio del cual declaraba una cuarentena por la vida, ampliando su termino de duración hasta las 11:59 de la noche del martes 24 de marzo de 2020. Es importante que por parte del municipio se tome alguna determinación.

3. RECOMENDACIONES.

Se Recomienda por parte del consejo de gobierno modificar el Artículo primero del Decreto 028 de marzo de 2020, el cual quedará así

Adoptar la CUARENTENA POR LA VIDA en toda la jurisdicción del municipio de San Jerónimo, desde de las 7:00 de la noche del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 11:59 de la noche del martes 24 de marzo del mismo año, por lo cual se prohíbe la circulación de personas y vehículos, con el objeto de contener la propagación del virus COVID-19."

4.- Concepto del Ministerio Público.-

El Ministerio Público, mediante correo electrónico recibido el 11 de mayo de 2020, allegó concepto en el que, luego de citar los antecedentes del medio de control, los fundamentos jurídicos de los estados de excepción en Colombia y de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, solicitó a la Sala Plena de la Corporación declarar improcedente el control inmediato de legalidad respecto de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020, proferidos por el alcalde del municipio de San Jerónimo y sobre los que se avocó el conocimiento en ejercicio del medio de control.

Así mismo, señaló que, de no acceder a la petición anterior, se declaren los decretos ajustados a derecho, con excepción de la expresión "expedición" contenida en el artículo décimo quinto del decreto 28, de 20 de marzo de 2020, la cual debe ser declarada nula.

Para fundamentar lo anterior, el agente del Ministerio Público señaló que el decreto 28 de 2020 adoptó la cuarentena por la vida en el municipio por cuatro días, prohibió la circulación de personas y vehículos durante su duración, con las excepciones que contempla, prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, impuso toque de queda para niños y mayores de 70 años, prohibió el uso de ciertos espacios públicos y privados, estableció el cierre de bares, discotecas y de centros comerciales. Por su parte, el decreto 31 de 2020, modificó la cuarentena por la vida, extendiendo su duración.

Enseguida, precisó que los decretos 28 y 31 de 2020, objeto de control inmediato de legalidad, contienen medidas generales (factor objeto) y fueron proferidos en

ejercicio de sus funciones administrativas por el alcalde del municipio de San Jerónimo (Antioquia)- autoridad del orden territorial Municipal (factor sujeto)-, es decir, **“fueron expedidos en desarrollo de sus facultades ordinarias en materia de sanidad, orden público y policía y no como desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos en el estado de excepción declarado en nuestro país (ausencia del factor motivación o causa), como se requiere para que proceda este medio de control”** (Página 12 del concepto, negrillas del texto original).

Agregó que (se transcribe textualmente, como aparece a folio 12 del concepto):

“... Ahora, debe aclararse, que por el solo hecho de que en uno de sus considerandos o fundamento jurídico se hubiere dado cuenta de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional que declara por el término de treinta (30) días calendario el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, no puede entenderse que el acto haya sido dictado en ejercicio de función administrativa para desarrollarlo, **por cuanto como se concluyó antes, la reglamentación o desarrollo inmediato del decreto que declara la emergencia se realiza a través de decretos legislativos, reiterándose que solo los actos generales que desarrollen estos últimos son aquellos respecto de los cuales se ejerce el control”**.

Refirió que, si bien es cierto que en uno de los encabezados y los considerandos se hace referencia a los decretos nacionales 418 y 420, de 18 de marzo de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional, también lo es que estos no son decretos legislativos, por cuanto no fueron dictados bajo el amparo del decreto legislativo 417, de 17 de marzo de 2020 y no cumplen el requisito de ser firmados por todos los ministros, exigencia plasmada en el artículo 215 de la Constitución Política.

Así mismo señaló que el primer decreto es desarrollo del decreto departamental D2020070001025, de 19 de marzo de 2020, que declaró la cuarentena por la vida en el departamento de Antioquia, el cual a su vez fue proferido en desarrollo de los decretos 418 y 420 de 2020 del gobierno Nacional, de ahí que consideró que el fundamento jurídico de dicho decreto son normas propias de un estado de normalidad, por lo que no era necesario acudir a fórmulas excepcionales que son las que autorizan los decretos legislativos proferidos en el marco de los estados de excepción.

Enseguida procedió a confrontar la materia que reglamenta el acto administrativo sometido al control inmediato de legalidad con las competencias ordinarias que la normativa asigna a los alcaldes, tales como la ley 1523 de 2012, artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016, el artículo 91 de la ley 136 de 1994, el artículo 579 de la ley 9 de 1979, el decreto 780 de 2016 y la ley 715 de 2001, para luego de ello concluir que los actos administrativos controlados no fueron expedidos en virtud de las

facultades especiales otorgadas a las autoridades nacionales o territoriales en decretos legislativos expedidos en desarrollo de los estados de excepción, sino que corresponde a las atribuciones ordinarias otorgadas previamente en la Constitución Política y en la ley, es decir, que el alcalde no ejerció facultades extraordinarias derivadas de los decretos legislativos proferidos en desarrollo del estado de emergencia actual declarado en Colombia, por lo que consideró que no es susceptible del control inmediato de legalidad y advirtió que esta norma está sujeta a los controles ordinarios derivados del medio de control de nulidad simple, consagrado en el artículo 137 del CPACA, el que requiere acción de parte legitimada y de la revisión de los actos de los alcaldes a que hace referencia el artículo 305 (numeral 10) de la Constitución Política, el que exige solicitud por parte del señor Gobernador de Antioquia.

Agregó que la *"tesis amplia"* sobre los actos objeto de control que el despacho sustanciador ha sustentado en los autos que decide sobre si avoca o no conocimiento, señaló que la misma desconoce el principio de reserva de ley y que no es procedente modificar o ampliar por la autoridad judicial el objeto del medio de control inmediato de legalidad consagrado de manera clara en cuanto a su alcance por una ley estatutaria, so pretexto de proteger el derecho a la tutela efectiva, por cuanto se garantiza con otros medios de control que, según lo dispuesto en el acuerdo PCSJA20-11546 del 25/04/2020, están exceptuados de la suspensión de términos y además para la recepción de las demandas permite actuar a través de medios tecnológicos y ordena que no se exijan formalidades físicas innecesarias.

El agente del Ministerio Público indicó que, en caso de no compartirse la anterior conclusión por acogerse la tesis abierta y flexible frente al objeto del control inmediato de legalidad y dado que el decreto limita derechos fundamentales, al hacerse el juicio de legalidad del decreto se desprende que el mismo está ajustado a derecho, con excepción de lo dispuesto en el artículo décimo quinto del decreto 28, cuando establece que *"rige a partir de la fecha de su expedición"*, puesto que la palabra *"expedición"* contiene una regla inversa a la legal, que atenta contra el principio de publicidad de los actos administrativos (ver página 18 del concepto).

Con fundamento en lo anterior, indicó que en el presente asunto no hubo extralimitación y, en consecuencia, los actos objeto de control se encuentran conforme al ordenamiento jurídico frente al cual fueron analizados.

II.- CONSIDERACIONES.-

1.- Problema jurídico.-

Consiste en establecer si los decretos 28, de 20 de marzo de 2020, y 31, de 22 de marzo de 2020, proferidos por el alcalde San Jerónimo (Antioquia) son susceptibles del control inmediato de legalidad que contemplan los artículos 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011 y, en caso de ser procedente, se efectuará el análisis de integralidad de la medida en los aspectos formales (competencia, y requisitos de forma) y materiales (conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el estado de excepción y la proporcionalidad de sus disposiciones).

Para definir el asunto de la referencia, se estudiarán los siguientes aspectos: (I) referencia general a los estados de excepción contemplados en la Constitución Política de 1991, (II) el control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción, (III) naturaleza, finalidad, alcance y características del control inmediato de legalidad, (IV) requisitos de procedencia de control inmediato de legalidad y (V) estudio de procedencia en el asunto bajo estudio.

2. I.- Breve referencia a los estados de excepción contemplados en la Constitución política de 1991.-

La Constitución Política de 1991, en aras de que el poder ejecutivo cuente con las herramientas necesarias para conjurar situaciones que alteren extraordinariamente la normalidad, contempló tres estados de excepción que el mismo constituyente denominó: (a) de "*Guerra Exterior*" (art. 212), (b) de "*Conmoción Interior*" (art. 213) y (c) "*Estado de Emergencia*" (art. 215).

Para los fines que interesan a esta providencia, se analizará brevemente el último de los estados de excepción mencionados.

El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia le atribuye al Presidente de la República la potestad de declarar el Estado de Emergencia, por períodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados dos veces más y que, en todo caso, sumados no podrán exceder 90 días en el año calendario, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 (Guerra exterior) y 213

(Conmoción Interior) que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública¹.

El rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de Emergencia, es que, una vez declarado éste (a través del decreto declarativo del estado de excepción) por mandato constitucional se habilita, a sí mismo, el Presidente de la República para que, con la firma de todos sus ministros, pueda “*dictar decretos con fuerza de ley*”, denominados decretos legislativos, los cuales deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En el ejercicio de esta potestad, el Gobierno debe velar por que sus decisiones se ajusten a los lineamientos establecidos por la propia Constitución Política, razón por la cual la declaratoria del estado de excepción no debe convertirse en un instrumento para desconocer derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, ni para inmiscuirse en materias distintas a las que deban ser reguladas con el fin de conjurar los hechos que dieron origen al estado de excepción.

Otro aspecto que vale la pena destacar es que los decretos legislativos que expide el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida en el tiempo, hasta tanto el Congreso de la República proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trate de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales “*dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente*”. Esa es la lectura que se desprende del artículo 215 (incisos segundo y tercero) de la Constitución Política y así ha sido reconocida por la Corte Constitucional (sentencia C-179 de 1994).

Ahora bien, tal como lo ha precisado la más reciente jurisprudencia del Consejo de Estado², el Gobierno Nacional “... *bien sea a través del señor Presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o*

¹ “**Artículo 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario ...”.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 10, sentencia de 11 de mayo de 2020, Rad. 11 001-03-15-000-2020-00 944-00.

*superintendentes, directores de agencias estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y las **autoridades territoriales**, podrán reglamentar y/o desarrollar ..."*³, en el **ámbito de sus respectivas competencias**, "*... lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; (sic) para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución ...*"⁴ y de las competencias de cada uno de estos órganos o entidades estatales, podrán expedir las correspondientes medidas generales, las cuales pueden adoptar distintas formas contempladas en el ordenamiento jurídico, como reglamentos, decretos, resoluciones, etc., "*... para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de Excepción*"⁵ (subrayas y negrilla fuera del texto original).

3. II.- El control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción.-

El ejercicio de esa facultad legislativa excepcional propia de los estados de excepción, por parte del poder ejecutivo, y las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos son objeto de control, a través de diferentes mecanismos que contempla la misma Constitución Política y la ley.

Sin perjuicio del control político que contempla la ley superior respecto de los estados de excepción, el ordenamiento jurídico prevé algunos controles judiciales que se justifican por la alteración excepcional de las competencias legislativas, en la medida en que, si bien mediante leyes de facultades extraordinarias el Congreso puede habilitar al Presidente de la República para el ejercicio de precisas funciones legislativas, en los estados de excepción es el propio Jefe de Gobierno quien, con la declaración del estado de excepción, se reviste, a sí mismo, de poderes de legislación, sin la mediación de otro poder público⁶, pudiendo, incluso, fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos; no obstante, el ejercicio de esas prerrogativas va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra, pues, en todo caso, debe cuidar no introducir

³ Ibídem.

⁴ Ibídem.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad. 11 001-03-15-000-2010-00 200-00 (CA) (cita original de la sentencia parcialmente transcrita).

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2011.

alteraciones al orden legal vigente y minimizar las limitaciones de los derechos durante su vigencia.

De ahí la necesidad del control de constitucionalidad de la declaración de los estados de excepción y de los decretos a través de los cuales el Ejecutivo ejerce el poder legislativo que de allí emana (control automático de constitucionalidad) que ejerce la Corte Constitucional (Const. Pol. Arts. 214 (numeral 6) y 215 (parágrafo)), y también el control jurisdiccional de las medidas de carácter general que se implementan, en ejercicio de función administrativa, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción (control inmediato de legalidad) el cual ejerce esta jurisdicción, según lo previsto por el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994, *"Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"* (LEEE).

El artículo 20 de la citada ley 137 de 1994 dice:

"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".

El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷ reproduce, en esencia, el precepto antes transcrito y añade que la competencia se ejercerá conforme a las reglas establecidas en dicho código.

A su turno, el artículo 151 (numeral 14) del mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que los Tribunales Administrativos conocerán, privativamente y en única instancia, del control inmediato de legalidad de *"... los actos de carácter general que sean proferidos*

⁷ **"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".

en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan", de modo que la ley estatutaria 137 de 1994 fija la competencia del Consejo de Estado para conocer de los controles inmediatos de legalidad respecto de las medidas de carácter general proferidas por las autoridades del orden nacional y la ley 1437 de 2011 la de los Tribunales Administrativos para conocer de los controles inmediatos de legalidad de las medidas adoptadas por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

4. III.- Naturaleza, finalidad, alcance y características del control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011 es de naturaleza jurisdiccional y tiene como finalidad revisar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción se ajusten al orden jurídico vigente.

Este medio de control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y es medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales⁸.

Dicho en otras palabras, constituye un dique a la arbitrariedad o a la ilegalidad que se puede generar a través de las medidas de carácter general que adopten los gobernantes bajo el ropaje de estar actuando en el marco del ordenamiento jurídico de los estados de excepción.

La jurisprudencia del Consejo de Estado⁹ ha definido el alcance y características del control inmediato de legalidad, así:

1.- Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de revisión de las medidas de carácter general, expedidas por

⁸ Corte constitucional, sentencia C-179 de 1994.

⁹ Entre otras providencias, ver sentencias de la sala plena de lo contencioso administrativo de 28 de enero de 2003 (exp. 2002-0949-01), de 7 de octubre de 2003 (exp. 2003-0472-01), de 16 de junio de 2009 (exp. 2009-00305-00) y de 9 de diciembre de 2009 (exp. 2009-0732-00).

las autoridades públicas nacionales y territoriales; de ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2.- Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide la correspondiente medida de carácter general como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, la autoridad pública que la expidió debe remitirla a la jurisdicción contencioso administrativa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente; de no hacerlo, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el conocimiento del asunto; por consiguiente, no es necesario que el acto se haya divulgado.

3.- Es autónomo, porque es posible que se controlen las medidas generales expedidas por las autoridades nacionales o territoriales como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción o de los decretos legislativos que lo desarrollan.

4.- Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió la medida, la conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. La misma jurisprudencia ha dicho que, aunque en principio podría pensarse que integral significa que se confronta con todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta que, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control inmediato de legalidad.

5.- Asimismo, es compatible con el medio de control de nulidad simple que puede intentar cualquier persona para cuestionar los actos administrativos de carácter general, de modo que la medida o el acto administrativo proferido como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción puede demandarse, posteriormente, a través de los medios de control ordinarios que contempla el ordenamiento jurídico (nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según el caso), siempre que se sustente en la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6.- Es un medio de control que materializan los principios que fundan la democracia participativa, en la medida en que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o impugnando la legalidad de las medidas objeto de control.

7.- La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, según lo dispuesto por el artículo 189 de la ley 1437 de 2011. Es de anotar que los fallos que declaran ajustados al ordenamiento jurídico los actos objeto de control o los que declaran nulidades parciales respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es, oponible a todos, sólo tienen fuerza de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los aspectos de legalidad analizados y decididos en la sentencia, de modo que la decisión adoptada en un fallo que mantenga la legalidad del acto objeto de control no es obstáculo para que en el futuro se produzca otro pronunciamiento que recaiga sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

5. IV.- Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, antes transcritos, las medidas que están sometidas a este instrumento automático e inmediato de control son las que reúnen la totalidad de los siguientes requisitos:

a) Que sean de carácter general: es decir, que las medidas afecten o estén dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas¹⁰ con efectos *erga omnes*, de modo que, si la medida contiene supuestos normativos, éstos deben aparecer enunciados de manera objetiva y abstracta.

b) Que sean proferidas en ejercicio de función administrativa, es decir, que estén orientadas a cumplir los fines del Estado y que se enmarquen dentro del conjunto de acciones dirigidas a hacer factible la operación de la actividad estatal, lo que supone que, para que sea susceptible de este control judicial, la medida de carácter general debe materializar la actividad práctica desarrollada por el Estado para la inmediata consecución de sus fines, con exclusión, por supuesto, de las

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-620 de 2004.

actividades que materialmente supongan el ejercicio de funciones legislativas o judiciales¹¹.

En efecto, para definir el ejercicio de función administrativa es necesario delimitarla y distinguirla de las demás funciones que cumplen los órganos y organismos del Estado.

La función pública, como género, se define como el conjunto de actividades que ejercen las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales para realizar los fines o cometidos estatales previstos en el artículo 2 de la Constitución Política¹². La función pública comprende las actividades que realizan las distintas ramas del poder público: ejecutiva, legislativa y judicial y las que cumplen, además, los órganos autónomos e independientes, tal como lo dispone el artículo 113 de la ley superior.

En cambio, la función administrativa, como especie de la función pública, excluye la actividad sustancial de los órganos legislativo y judicial, pero no es acertado afirmar que la función administrativa sea el conjunto de funciones a cargo del poder ejecutivo, como a nivel doctrinario se afirmó en algunas épocas¹³, pues es bien sabido que todos los órganos de la jurisdicción y el legislativo ejercen función administrativa en algunas ocasiones, como cuando efectúan nombramientos, por ejemplo, y, en otras, los órganos ejecutivo y legislativo cumplen funciones jurisdiccionales por autorización constitucional (incisos segundo y tercero del artículo 116 de la Constitución Política) y en los casos previstos por la ley, de modo

¹¹ Se ha entendido, de manera muy general, que la función legislativa comprende la creación de normas generales de conducta, imperativas para todos los habitantes y la función jurisdiccional como el poder público de administrar justicia.

¹² “Desde el punto de vista dinámico, el Estado se concibe como un grupo socio – político que debe cumplir una serie de tareas o cometidos para lograr su finalidad del bien común. Utilizando una metodología proveniente de la ontología o teoría de los objetos, la doctrina del derecho administrativo ha tratado de consolidar todas las actividades que desarrolla un Estado, cualquiera sea su orientación política o filosófica, en unas cuantas tareas que comprendan la universalidad de lo que en términos de posibilidad político- administrativa puede realizar todo grupo político que sea o pretenda ser identificado como Estado. Dichas actividades se sintetizan así: darse su organización fundamental, regular las relaciones con el mundo exterior (internacional), regular las relaciones de sus súbditos, regular lo relacionado con el patrimonio público, la prestación servicios públicos y el fomento a las actividades de los particulares. Estas tareas se asumen por toda organización estatal, cada una de ellas con mayor o menor intensidad, de acuerdo con las orientaciones socio políticas o la ideología de quienes políticamente asumen en un momento histórico su dirección. Ahora bien, para cumplir cada una de esas tareas el Estado debe agotar un procedimiento, que como todo procedimiento está integrado por etapas, cada una de las cuales constituye lo que se conoce como Función Pública.

“Así las cosas la función pública se identifica como cada una de las etapas del procedimiento que sigue el Estado para la realización de las diferentes tareas a su cargo, una de las cuales es la prestación de servicios públicos” (cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 7 de septiembre de 2006, rad. 11001-03-06-000-2006-00034-00).

¹³ Cfr. Santamaría de Paredes: “Curso de Derecho Administrativo”, Madrid, 1903, p. 34

que resulta impreciso definir la función administrativa a partir de un criterio orgánico, es decir, por el órgano que ejerce la función; pero, tampoco resulta preciso acudir a un criterio puramente material, según el cual se ha entendido la función administrativa como *“la actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar, de modo inmediato, los intereses públicos que asume en los fines propios”*¹⁴ o como *“la actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas, de manera directa e inmediata”*¹⁵, definiciones que si bien se acercan a lo que constituye el ejercicio de la función administrativa, se quedan cortas, porque limitan la extensión de su contenido, dejando por fuera algunos aspectos de importancia que hacen parte de esa función.

En esa medida, algunos doctrinantes, acudiendo a un criterio mixto (en parte orgánico y en parte material) definen la función administrativa como *“... toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales”*¹⁶. Dicho de otra forma, *“... es administración todo lo que no es, orgánica y materialmente a la vez, ni legislación ni jurisdicción”*¹⁷. Este concepto abarca la idea de que no todo lo que realiza el órgano ejecutivo es administración, sino sólo *“la actividad concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos”*¹⁸.

En conclusión, las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de función administrativa son aquellas que comprenden el ejercicio de la actividad práctica desarrollada por el Estado para la inmediata consecución de sus fines, con exclusión de aquellas actividades que materialmente suponen el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, las cuales pueden ser proferidas por el ejecutivo o por cualquier otro órgano u organismo del Estado, en el ámbito de sus competencias, y serán susceptibles de este medio de control siempre que sean proferidas como desarrollo de uno o varios decretos legislativos durante los estados de excepción.

c) Que sean proferidas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, lo que significa que la medida debe concretar los

¹⁴ Zanolini, Guido: “Corso di Diritto Amministrativo”, t. I, Milán, 1958, 8ª ed.

¹⁵ D’alessio, E.: “Istituzione di Diritto Amministrativo”, t. I, Turín, 1949, 4ª ed., p. 17.

¹⁶ Gordillo, Agustín: “Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas”, T. 8, Buenos Aires, 2013, 1ª ed., p. 98 y ss.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*. Acudiendo a la definición hecha por Sayagués, Laso E., en: “Tratado de Derecho Administrativo”, t. I, p. 42 y ss.

enunciados generales y abstractos de los decretos legislativos o materializar la aplicación de los preceptos normativos en ellos contenidos o viabilizar su cumplimiento.

En efecto, para dilucidar a qué se refiere el legislador estatutario cuando ordena que serán objeto del control inmediato de legalidad las medidas proferidas “como desarrollo de los decretos legislativos” se debe acudir a las pautas de interpretación judicial.

Los artículos 27 a 32 del Código Civil reconocen, en suma, algunos de los elementos de interpretación establecidos por Savigny¹⁹: gramatical, lógico, histórico y sistemático.

Específicamente, el elemento gramatical de la interpretación tiene por objeto la palabra que constituye el medio para que el pensamiento del legislador se comuniquen con el destinatario, de modo que consiste en la exposición de las leyes lingüísticas aplicadas por el legislador.

Según el diccionario de la lengua española, la palabra “desarrollo” denota la “Acción o efecto de desarrollar o desarrollarse” y, a su turno, “desarrollar” significa, en su segunda expresión, “**Exponer con orden o amplitud una cuestión o un tema**” y, en su tercera acepción, “**Realizar o llevar a cabo algo**”, de modo que estas dos acepciones llevadas al contexto de la norma jurídica permiten válidamente afirmar que cuando el legislador dice “como desarrollo” significa que la medida de carácter general debe estar orientada a exponer con orden o amplitud el contenido de un decreto legislativo (cuestión o tema), lo que se acompaña, en su segunda acepción, con el significado de lo que técnicamente se conoce como reglamentar la ley, pues los decretos reglamentarios (o reglamentos como se conoce en otras latitudes)²⁰ tienen como “propósito precisar y detallar la ley para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente”²¹, es decir, hacer más exhaustivo, detallado o pormenorizado el contenido normativo de la ley para lograr su debida ejecución.

¹⁹ Savigny, Friedrich Karl Von et al: “La ciencia del derecho”, “Los fundamentos de la ciencia jurídica”, Buenos Aires, 1949, p. 82 y ss.

²⁰ Caso español y caso argentino en los cuales tienen una connotación distinta a la de acto administrativo.

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 19 de septiembre de 2017, rad. 11001-03-06-000-2016-00220-00.

La potestad reglamentaria ha sido definida por el Consejo de Estado²² como:

“... la facultad constitucional que se atribuye ... al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales desarrolla las reglas y principios en ella fijados y la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten su aplicación, pero que en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir en cuanto a su contenido material o alcance” (subraya fuera del texto original).

Cuando el Gobierno Nacional, por conducto del Presidente de la República, expide un decreto reglamentario para desarrollar el contenido de un decreto legislativo lo hace en ejercicio de la facultad ordinaria contemplada en el artículo 189 (numeral 11) de la Constitución Política, de modo que no es un criterio adecuado para definir si la medida de carácter general se expide como desarrollo de un decreto legislativo el hecho que haya sido adoptada en ejercicio de una facultad ordinaria o extraordinaria.

Lo que determina que la medida de carácter general sea desarrollo de un decreto legislativo es su contenido material y no la facultad con la que fue expedida, pues el control recae sobre la medida y no sobre la facultad, de modo que si desarrolla uno más decretos legislativos se satisface este presupuesto, de lo contrario, no se puede entender satisfecho.

Pero, el desarrollo de los decretos legislativos no se agota únicamente a través de la expedición de decretos ordinarios o reglamentarios, pues si los decretos legislativos están concebidos para conjurar la crisis que justificó la declaratoria del estado de excepción e impedir la extensión de sus efectos, puede que otras autoridades públicas de distintos niveles y sectores (entidades del sector descentralizado territorialmente o por servicios) deban adoptar medidas de carácter general para materializar o concretar los contenidos normativos que persiguen tal finalidad, es decir, deben proferir “medidas de ejecución” tendientes a concretar las disposiciones con fuerza de ley que tienen como finalidad conjurar la crisis que se puede extender en el ámbito nacional y territorial y, en este caso, sí es necesario que el decreto legislativo faculte a la autoridad pública para que adopte la medida que desarrolla o “permite llevar a cabo” (tercera acepción de la palabra desarrollar) la ejecución de los preceptos normativos contenidos en el decreto legislativo.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de febrero de 2016, rad. 11001-03-24-000-2013-00018-00.

La jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en varios pronunciamientos ha entendido que desarrollar un decreto legislativo significa reglamentarlo o expedir actos tendientes a hacer más concretas sus disposiciones normativas.

En efecto, en sentencia de 5 de marzo de 2012²³, la Sala Plena precisó:

“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo” (subraya fuera del texto).

Y en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado en una de sus Salas Especiales de Decisión²⁴ sostuvo:

“... el Gobierno Nacional ... así como los órganos autónomos e independientes y, las **autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar**, en el **ámbito de sus jurisdicciones**, lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales ... para hacer aún más concreta las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción²⁵” (negritas y subrayas fuera del texto original).

En ese sentido, para establecer si una medida de carácter general ha sido expedida como desarrollo de uno o varios decretos legislativos durante los estados de excepción y, por ende, si es susceptible del control inmediato de legalidad, el juez debe precisar cuál es el decreto legislativo o la disposición normativa contenida en el decreto legislativo que se desarrolla a través de esa medida, pues para habilitar la competencia tendiente a efectuar el control de legalidad no basta señalar que la medida está basada en un decreto legislativo o que está orientada, de forma general, a conjurar la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia económica social o ecológica, por cuanto la materia objeto de desarrollo de un decreto legislativo es la parte dispositiva o sustantiva - que es la que vincula con fuerza imperativa de ley- y no la explicativa, que simplemente contiene las razones que dieron lugar a su expedición; además, pueden existir muchas medidas de carácter administrativo tendientes a superar la

²³ Expediente 11 001-03-15-000-2010-00 369-00.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decisión Especial 10, sentencia de 11 de mayo de 2020, rad. 11 001-03-15-000-2020-00 944-00.

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad. 11 001-03-15-000-2010-00 200-00 (CA) (cita original de la sentencia parcialmente transcrita).

contingencia que dio origen a la declaratoria del estado de excepción, pero no todas son desarrollo de los preceptos de un decreto legislativo.

Lo anterior significa que no es suficiente para justificar la asunción de competencia que el juez considere que la medida de carácter general expedida en ejercicio de función administrativa tiene como propósito “*conjurar la crisis*” o desarrollar los fundamentos que dieron lugar a declarar el estado de excepción. Resulta indispensable hacer un examen acerca de cuál es el precepto normativo contenido en el decreto legislativo que la medida de carácter general desarrolla, para establecer la unidad de materia entre ésta y aquél, porque, de lo contrario, el factor objetivo de competencia que determina la procedencia de este medio de control podría estar sujeto a criterios individuales del juez que no son admisibles, porque el marco de la competencia del juez está definido por la ley y las normas que la fijan hacen parte del orden público jurídico que, por ende, son indisponibles.

No obstante lo anterior, no es necesario que el acto administrativo o la medida adoptada como desarrollo de ese decreto legislativo mencione la facultad conferida por éste, pues ello daría lugar a que si la autoridad pública omite en la motivación de derecho o en la parte atinente al sustento normativo de la medida la invocación del decreto o los decretos legislativos cuyo contenido desarrolla, se entendiera excluido del control inmediato de legalidad; o viceversa, esto es, que la medida o el acto administrativo mencione uno de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción pero que la materia indudablemente no sea desarrollo de un precepto contenido en un decreto legislativo, lo cual haría el control improcedente.

En suma, cuando la norma dice que la medida sea expedida “*como desarrollo*” de un decreto legislativo significa que la medida reglamente o concrete el contenido dispositivo o sustantivo del decreto legislativo para lograr su debida ejecución.

Los actos administrativos o las medidas de carácter general que no satisfagan la totalidad de los requisitos que se han explicado no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la ley 136 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, pero podrán ser contralado, como se dijo anteriormente, a través de los medios de nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, según el caso y conforme a las normas de competencia previstas en el ordenamiento jurídico.

6. V.- Estudio de procedencia en el asunto bajo estudio.

A continuación, el despacho procede a determinar si es procedente, o no, efectuar el control inmediato de legalidad en cuanto a la forma y la materia de los decretos municipales 28, de 20 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se establecen unas medidas de orden público relacionadas con la emergencia sanitaria decretada por el gobierno Nacional, Departamental y se dictan otras disposiciones"* y 31, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se modifica el decreto 28 del 20 de marzo de 2020"* proferidos por el alcalde de San Jerónimo (Antioquia).

Los dos primeros requisitos de procedencia que contemplan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, es decir, que la medida sea de carácter general y que sea dictada en ejercicio de función administrativa se encuentran satisfechos en ambos decretos.

En efecto, de la lectura de los decretos municipales 28, de 20 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se establecen unas medidas de orden público relacionadas con la emergencia sanitaria decretada por el gobierno Nacional, Departamental y se dictan otras disposiciones"* y 31, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se modifica el decreto 28 del 20 de marzo de 2020"* se deduce que tiene efectos erga omnes, sus disposiciones normativas están concebidas de manera general, impersonal y abstracta y no están dirigidas a unas personas determinadas, a pesar de que puedan ser determinables; además, fue dictada en ejercicio de función administrativa, por cuanto fue proferida por el alcalde de un municipio, en su condición de autoridad pública y con el propósito de hacer factible la operación de la actividad estatal o garantizar los fines inmediatos del Estado dentro del ámbito de su comprensión territorial, sin que materialmente entrañe el ejercicio de función legislativa o judicial.

Ahora, con relación al tercero de los requisitos, esto es, que el decreto sea proferido como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, para el despacho dicho requisito no se cumple, pues los decretos municipales 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020 no desarrollan uno o varios decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, dentro de la noción antes destacada.

En efecto, si bien de los antecedentes administrativos y de las consideraciones expuestas para proferir el decreto se deduce que la medida de carácter general fue proferida para hacer frente a la situación de emergencia causada por la pandemia del COVID 19, las medidas adoptadas no desarrollan el contenido de los decretos legislativos que han sido proferidos por el Gobierno Nacional en el marco del estado de excepción declarado a través del decreto 417 de 2020, sino que se han proferido con base en la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional.

Al respecto es necesario anotar que una cosa es la emergencia sanitaria y otra la declaración de estado de emergencia económica, social y ecológica.

La emergencia sanitaria fue declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social a través de la resolución 385, de 12 de marzo de 2020, como una medida administrativa mediante la que se acatan recomendaciones de organismos internacionales y se adoptan decisiones de carácter general con la finalidad de contener la pandemia producida por el COVID 19 y evitar la propagación de la misma, es decir, se trata de la adopción de todas aquellas medidas sanitarias tendientes a mitigar y contener la expansión de la pandemia, por ejemplo, el aislamiento preventivo, el cierre de establecimientos comerciales, la restricción en la circulación de vehículos, entre otras medidas.

Por su parte, el decreto legislativo que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, tal como se dijo en acápites anteriores, tiene como finalidad habilitar al Presidente de la República para que con el aval de sus ministros profiera normas con fuerza de ley, que se denominan decretos legislativos, orientadas a contener la situación que ameritó la declaratoria de ese estado de excepción o mitigar la extensión de sus efectos.

Precisado lo anterior, se destaca que cuando el acto administrativo expedido por el gobernador o alcalde municipal adopte e implemente medidas de salubridad tendientes a evitar la propagación de la pandemia, dicha decisión no es susceptible de estudio, desde la óptica del control inmediato de legalidad, pues se insiste, solo serán objeto de este control, aquellas medidas que desarrollen las disposiciones sustantivas contenidas en los decretos legislativos, es decir, aquellas a través de las cuales se materialice en los entes territoriales, los enunciados abstractos que revisten la forma de disposiciones sustantivas en los decretos

legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en cabeza del señor Presidente de la República.

En este caso, mediante el decreto municipal 28, de 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de San Jerónimo (Antioquia), se adoptó la cuarentena por la vida en toda la jurisdicción del municipio de San Jerónimo por espacio de cuatro días, esto es, desde de las 7:00 de la noche del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 3:00 de la mañana del martes 24 de marzo del mismo año, por lo cual prohibió la circulación de personas y vehículos durante su duración, con el objeto de contener la propagación del virus COVID 19 y contempló las mismas excepciones del decreto departamental 2020070001025 de 2020, permitiendo la movilización de 1 persona por grupo familiar para realizar acciones establecidas en las excepciones, entre las que se encuentra el abastecimiento de alimentos y medicamentos. Igualmente, prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, impuso toque de queda para niños y mayores de 70 años, prohibió el uso de ciertos espacios públicos y privados, estableció el cierre de bares, discotecas y de centros comerciales, estableció el horario de funcionamiento de establecimientos y locales comerciales gastronómicos en el territorio.

En ese mismo acto, se dispuso adoptar las recomendaciones establecidas por el gobierno nacional mediante la circular externa 11 de 2020, expedida por los Ministerios de Salud, Protección Social y Comercio, para la contención de la emergencia.

Por su parte, el decreto 31, de 22 de marzo de 2020, modificó el artículo 1° del decreto 28 de 2020, en el sentido de ampliar la medida adoptada de la “Cuarentena por la vida” hasta las 11:59 de la noche del martes 24 de marzo del mismo año, con el objeto de contener la propagación del virus COVID 19, con fundamento en lo dispuesto en el decreto departamental 2020070001030, que modificó el decreto 2020070001025 de 2020.

Vistos los antecedentes del acto, se desprende que los decretos municipales 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020 adoptaron, en ejercicio de funciones de policía, medidas tendientes a prevenir o mitigar la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID 19, a amparo de lo dispuesto en las leyes 1801 de 2016, 1523 de 2012, 1751 de 2015 y los decretos 418 y 420 de 2020 emitidos por el Presidente de la Republica, los decretos departamentales

2020070001025 y 2020070001030 de 2020 proferidos por el Gobernador de Antioquia, mediante los cuales se declaró la “cuarentena por la vida” siendo esta la normativa que fue citada y que sustenta el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad y que evidencia el uso de facultades ordinarias y no excepcionales, como acontecería, para este último evento, en el caso de recurrir a las atribuciones establecidas en los decretos legislativos proferidos por motivo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Ahora, si bien en las consideraciones del decreto municipal 62, de 24 de marzo de 2020 se hizo alusión a los decretos nacionales 418 y 420, de 18 de marzo de 2020, expedidos por el gobierno nacional, estos no tienen la categoría de decretos legislativos, por lo menos no desde el punto de vista formal pues el primero de ellos fue expedido “... en ejercicio de las facultades constitucionales y legales y en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la ley 1801 de 2016 ...” y, el segundo, es decir, el decreto 420, de 18 de marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19”, fue expedido “... en ejercicio de las facultades constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 199 de la ley 1801 de 2016, en concordancia con el decreto 418 de 2020”; además, los decretos en cita no cumplen con el requisito establecido en el artículo 215 de la Constitución Política²⁶ para los decretos legislativos, pues no fueron firmados por todos los ministros de despacho, pues, mientras el decreto 418 fue firmado por solo dos ministros (Ministra del Interior y Ministro de Defensa), el decreto 429 fue firmado por seis ministros (Ministra del Interior, Ministro de Defensa, Ministra de Transporte, Ministro de Comercio, Industria y Comercio, Ministro de Salud y Protección Social y la Ministra de Educación), de los 18 ministerios que actualmente existen.

Con fundamento en lo anterior, los decretos municipales precitados no desarrollan un o varios decretos legislativos proferidos en el marco del estado de excepción, lo que deriva en la ausencia de uno de uno de los presupuestos del artículo 20 de ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la ley 1437 de 2011, esto es, ser proferido “como

²⁶ **Artículo 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario ...

desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción", motivo por el cual no es procedente controlarlos a través de este instrumento excepcional.

No obstante, dicha situación no es óbice para que los aludidos decretos municipales sean objeto de estudio a través de los medios de control de nulidad simple o revisión de legalidad prevista en los artículos 305 (numeral 10) de la Constitución Política, 118 del decreto 1333 de 1986 y 82 de la ley 136 de 1994.

En consecuencia, se dejará sin efectos el auto dictado por este despacho el 30 de marzo de 2020, a través del cual se resolvió **avocar** el conocimiento del asunto, para efectos de controlar la legalidad del decreto municipal 62, de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se dictan unas medidas transitorias en el municipio de San Jerónimo, para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República desde el 25 de marzo hasta el 12 de abril"*, proferido por el alcalde del municipio de San Jerónimo (Antioquia) y, en su lugar, se **abstendrá** de avocar el conocimiento por las razones expuestas en la parte motiva.

Es de anotar que a pesar de que la tesis del suscrito magistrado ha sido en todo momento la consignada en el cuerpo de esta providencia, en muchos casos decidió avocar el conocimiento de estos asuntos, no solo esperando contar con mayores elementos de juicio que le permitieran hacer un examen adecuado y pausado de todos los presupuestos necesarios para hacer el control de legalidad con garantía del debido proceso (derecho de contradicción), sino esperando a que la Sala Plena del Tribunal fuera decantando líneas jurisprudenciales en torno a las distintas materias, para efectos de que existiera cohesión entre las decisiones de cada uno de los magistrados con las adoptadas por la Sala Plena.

En la sesión de Sala Plena virtual celebrada el 28 de mayo de 2020 se decidió, por amplia mayoría, que materias como las que contempla el acto administrativo enviado a este tribunal para los efectos previstos por los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 no eran materia de control inmediato de legalidad, porque no desarrollaban uno o varios decretos legislativos, dentro de la noción expuesta párrafos atrás, y también decidió que, en tales casos, el ponente debía adoptar las medidas para sanear los vicios que se presentaran a efectos de evitar sentencias inhibitorias, tal como lo contemplan los artículos 207 de la ley 1437 de

Radicado 05001 23 33 **000 2020 00913 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020

2011²⁷ y 42 (numeral 5) del C.G.P.²⁸ y, en estos casos, no hay otro remedio que dejar sin efectos todas las actuaciones surtidas en el trámite procesal, porque la Sala Plena se halla imposibilitada para efectuar el control inmediato de legalidad respecto de una medida que no cumple todos los requisitos contemplados por ordenamiento jurídico para que sea materia de control sustancial y una providencia ilegal no ata al juez²⁹.

El Consejo de Estado se ha pronunciado a este respecto en los siguientes términos:

“Esta Sección ha señalado que es deber del juez revocar o modificar las providencias y legales, aún después de estar en firmas pues tales providencias no atan al juez para proceder a resolver la contienda conforme lo señala el orden jurídico”.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha dicho que a pesar de que las providencias se encuentren ejecutorias el juez puede corregir en cualquier tiempo las decisiones adoptadas en autos ilegales en ejercicio de la facultad de dirección del proceso³⁰ y la Corte Suprema de Justicia, por su parte, ha señalado que “... *los autos ilegales no atan al Juez ni a las partes para continuar el yerro o edificar en el error decisiones posteriores y, por consiguiente, por ser decisiones que pugnan con el ordenamiento jurídico, no se constituyen ley del proceso, ni hace tránsito a cosa juzgada*”³¹.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO. DÉJASE SIN EFECTOS el auto dictado por este despacho el 30 de marzo de 2020, a través del cual se resolvió avocar el conocimiento del asunto,

²⁷ “**ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD.** Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarreen nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes”.

²⁸ “**ARTÍCULO 42. DEBERES DEL JUEZ.** Son deberes del juez:

...

“5. Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, integrar el litisconsorcio necesario e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia”.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto de 24 de septiembre de 2008, exp. 16.992.

³⁰ Corte constitucional, sentencia T-429 de 19 de mayo de 2011.

³¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto 99 de 25 de agosto de 1988.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 00913 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad de los decretos 28, de 20 de marzo de 2020 y 31, de 22 de marzo de 2020

para efectos de controlar la legalidad del decreto municipal 62, de 24 de marzo de 2020 "*Por medio del cual se dictan unas medidas transitorias en el municipio de San Jerónimo, para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República desde el 25 de marzo hasta el 12 de abril*", proferido por el alcalde del municipio de San Jerónimo (Antioquia) y, en su lugar, **ABSTIÉNESE** de avocar el conocimiento en el asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE al municipio de San Jerónimo (Antioquia) y al Ministerio Público del contenido de esta providencia, a través de los medios virtuales disponibles en la Secretaría del Tribunal, en los términos de los artículos 186 y 197 del CPACA.

TERCERO. PUBLÍQUESE el contenido de esta decisión en la página web de este Tribunal, en la página web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en la página web www.ramajudicial.gov.co en el link "Medidas COVID19".

CUARTO. ORDÉNASE al alcalde del municipio de San Jerónimo (Antioquia) que publique copia de la presente providencia en la página web de ese municipio.

QUINTO. Una vez ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, previas las constancias de rigor en el sistema de gestión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,


DANIEL MONTERO BETANCUR

Nota: Para verificar la autenticidad de esta providencia, consulte el hipervínculo <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaría-tribunal-administrativo-de-antioquia/237>, ingresando a la información consignada en los estados de dos (2) de junio de 2020.

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

Dos (2) de junio de dos mil veinte (2020)
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL