



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA UNITARIA

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, trece (13) de julio de dos mil veinte (2020)

Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:	Revisión de legalidad de los Decretos Nros. 060 del 1o de abril y 068 del 13 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de Donmatías-Antioquia
Radicado:	05001 23 33 000 2020 1484 (2020-1540) 00
Instancia:	Única instancia
Auto Interlocutorio	Nro. 145
Tema:	<i>Declaratoria de Estado de Excepción. Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por los entes territoriales. No se cumplen los presupuestos para emitir una decisión de fondo.</i>
Decisión:	<i>Declara improcedente el medio de control inmediato de legalidad</i>

1. ASUNTO

Procede el Despacho a declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad frente a los Decretos Nro. 060 del 1º de abril de 2020 "*Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para evitar la propagación del virus COVID-19 y garantizar el orden público con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio*" y Nro. 068 del 13 de abril de 2020 "*Por medio del cual se prorrogan las medidas transitorias para evitar la propagación del virus COVID-19 y garantizar el orden público con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio*", ambos expedidos por el Alcalde del Municipio de Donmatías -Antioquia-, previos los siguientes antecedentes y consideraciones.

2. ANTECEDENTES

2.1. Del Decreto objeto de control

El Alcalde del Municipio de Donmatías -Antioquia-, los días 12 y 13 de mayo de 2020, vía correo electrónico remitió a esta Corporación copia de los Decretos Nros. **060** del 1o de abril y **068** del 13 de abril de 2020, con el fin de que se adelante el correspondiente control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en

el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, los cuales fueron radicado bajo los nros. **2020-01484 y 2020-01540**. El contenido de las normas es el siguiente:

**"DECRETO NO. 060
(01 de abril de 2020)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 Y GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO CON OCASIÓN DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO"

EL ALCALDE DE DONMATÍAS -ANTIOQUIA

En uso de las facultades legales y Constitucionales, en especial las conferidas en los numerales 1 y 2 del Artículo 315 de la Constitución Política, las Leyes 9 de 1979, 136 de 1994, 715 de 2011, 1551 de 2012, 1751 de 2015, 1801 de 2016; Decreto Ley 1355 de 1970; Resolución 380 y 385 de 2020; Decreto Nacional 457 de 2020: Decretos Departamentales 2020-070000960, 2020-070001025 y 2020-070001031 de 2020 y

CONSIDERANDO

- 1.** *Que constitucionalmente el alcalde es la autoridad principal, como jefe de la administración local, en el municipio. En tal condición, igualmente le corresponde la obligación de preservar y restablecer el orden público, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. En virtud de dicha habilitación constitucional y legal puede el alcalde utilizar los medios e instrumentos que resulten necesarios para el cumplimiento de la referida tarea.*
- 2.** *Que corresponde al alcalde, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, conservar el orden público en el Municipio, y como primera autoridad de policía tomar las medidas necesarias para ello.*
- 3.** *Que el artículo 49 de la Constitución Política indica que "la atención en salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".*
- 4.** *Que el artículo ibídem, determina, entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.*
- 5.** *Que el artículo 95 del mismo ordenamiento indica que todas las personas deben obrar conforme al principio de acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud.*
- 6.** *Que el artículo 91 de la ley 136 de 1994 establece que el alcalde tiene bajo su responsabilidad el mantenimiento y restablecimiento del orden público en el territorio bajo su jurisdicción, de igual forma todas las autoridades en Colombia están instituidas con el fin de proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de las personas residentes en el territorio, asegurando de esta forma el cumplimiento de los deberes del Estado y los particulares.*

- 7.** *Que el numeral 4 4.35. del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, establece entre las competencias de los municipios: "Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros. "*
- 8.** *Que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el estado es el responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.*
- 9.** *Que la precitada norma, en el artículo 10, consagra como deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, los de "propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad" y de "actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas".*
- 10.** *Que ante la identificación del nuevo coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero se declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) por parte de la organización mundial de la salud por tanto el ministerio ha venido implementando medidas preventivas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención, en aras de mantener el caso y contactos controlados.*
- 11.** *Que la OMS declaro el 11 de marzo que el brote COVID-19 es una pandemia, esencialmente por su velocidad en su propagación y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 138 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio, inclusive fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.*
- 12.** *Que, con base en dicha declaratoria, es preciso adoptar medidas extraordinarias estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 del 2020, impartida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que para tal fin de preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio en todos los espacios sociales, así como a desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población entorno a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus.*
- 13.** *Que la Gobernación de Antioquia por medio del Decreto 2020-070000967 del 12 de marzo del 2020 declara la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia y dicta otras disposiciones.*
- 14.** *Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, dispone:*

"ARTÍCULO 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

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

15. *Que, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del municipio de Donmatías- Antioquia y de acuerdo a lo consagrado en el artículo 2020 de la Ley 1801 de 2016, se hace necesario adoptar medidas preventivas tendientes a la contención de la propagación del virus. Dicho artículo reza:*

"ARTÍCULO 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.

2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.

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

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos paniculares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."

16. Que el Ministerio del Interior expidió el Decreto 457 de 2020 "por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del Orden Público" y para garantizar su cumplimiento, el ejecutivo municipal expidió el Decreto Municipal 050 de 2020, que (sic) posterior la expedición del Decreto 457 de 2020, se modificó el Decreto 052 de 2020.

17. Que el Ministerio de Salud y Protección social ha indicado en los diferentes medios de comunicación que, en Colombia, la pandemia originada por el Coronavirus COVID-19, entro en la fase de "mitigación", un estado que busca minimizar los daños e impactos de esta enfermedad sobre la vida de los ciudadanos y en tal virtud, se torna procedente que la administración municipal, tome las medidas adicionales que permitan garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 2020 y tenientes a evitar la propagación de virus en el territorio.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1. Decretar una medida de circulación controlada, la cual se denomina "pico y cédula", para permitir que las personas puedan circular de manera controlada en jurisdicción del Municipio de Donmatías — Antioquia, con el objeto de realizar compras de bienes de primera necesidad, como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancía de consumo ordinario en la población, diligencias bancarias y notariales, pagos de familias en acción, subsidio adulto mayor, víctimas, entre otros, durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, a partir del jueves 02 de abril de 2020 a las 00:00 horas y hasta el día 13 de abril de 2020, a las 00:00 horas, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID — 19.

PARÁGRAFO: Esta medida se podrá suspender anticipadamente o prorrogar, de conformidad con las Instrucciones del Gobierno Nacional y/o Departamental.

ARTÍCULO 2: El pico y cédula regirá de acuerdo con el último dígito de la cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad, según sea el caso, de la persona que requiera transitar por las vías del Municipio, los cuales podrán hacerlo, entre las 04:00 a.m y las 09:00 p.m., de cada día, de conformidad como a continuación de se indica:

DÍA	ÚLTIMO DÍGITO DE LA CÉDULA
LUNES	1, 2, 3
MARTES	4, 5, 6
MIÉRCOLES	7, 8, 9
JUEVES	0, 1, 2
VIERNES	3, 4, 5
SABADO	6, 7, 8
DOMINGO	9, 0

PARÁGRAFO 1. Las órdenes impartidas habilitan a las personas para que se desplacen a realizar compras de bienes de primera necesidad y diligencias bancarias y notariales, de conformidad con el último dígito de la cédula que se indica para cada día.

PARÁGRAFO 2. Es deber de las personas portar el documento de identidad original, el cual podrá ser requerido por las autoridades policivas y/o militares para el respectivo control.

PARÁGRAFO 3. Los mayores de dieciséis (16) años y menores de dieciocho años (18), deberán transitar de acuerdo a las medidas de pico y cédula, verificable a través de la Tarjeta de Identidad, para lo cual deberán portar el documento original.

ARTÍCULO 3. A quien incumpla, desacate o desconozca las disposiciones consagradas en el presente Decreto, se le impondrán las medidas correctivas de que trata la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana), sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9 de 1979, artículo 28.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 y la presente en el artículo 368 del Código Penal.

ARTÍCULO 5 (sic). El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de Donmatías - Antioquia, a los 01 días del mes de abril de 2020.

(Firma en el original por el Alcalde del Municipio de Donmatías -Antioquia
YEISON CAMILO CORREA ÁLVAREZ).

(...)"

"DECRETO No. 068 (13 de abril de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGAN LAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 Y GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO CON OCASIÓN DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO"

EL ALCALDE DE DONMATÍAS -ANTIOQUIA

En uso de las facultades legales y Constitucionales, en especial las conferidas en los numerales 1 y 2 del Artículo 315 de la Constitución Política, las Leyes 9 de 1979, 136 de 1994, 715 de 2011, 1551 de 2012, 1751 de 2015, 1801 de 2016; Decreto Ley 1355 de 1970; Resolución 380 y 385 de 2020; Decreto Nacional 457 de 2020; Decretos Departamentales 2020-070000960, 2020-070001025 y 2020-070001031 de 2020 y

CONSIDERANDO

- 1.** Que constitucionalmente el alcalde es la autoridad principal, como jefe de la administración local, en el municipio. En tal condición, igualmente le corresponde la obligación de preservar y restablecer el orden público, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. En virtud de dicha habilitación constitucional y legal puede el alcalde utilizar los medios e

instrumentos que resulten necesarios para el cumplimiento de la referida tarea.

- 2.** *Que corresponde al alcalde, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, conservar el orden público en el Municipio, y como primera autoridad de policía tomar las medidas necesarias para ello.*
- 3.** *Que el artículo 49 de la Constitución Política indica que "la atención en salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".*
- 4.** *Que el artículo ibídem, determina, entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.*
- 5.** *Que el artículo 95 del mismo ordenamiento indica que todas las personas deben obrar conforme al principio de acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud.*
- 6.** *Que el artículo 91 de la ley 136 de 1994 establece que el alcalde tiene bajo su responsabilidad el mantenimiento y restablecimiento del orden público en el territorio bajo su jurisdicción, de igual forma todas las autoridades en Colombia están instituidas con el fin de proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de las personas residentes en el territorio, asegurando de esta forma el cumplimiento de los deberes del Estado y los particulares.*
- 7.** *Que el numeral 4 4.35. del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, establece entre las competencias de los municipios: "Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros. "*
- 8.** *Que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el estado es el responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.*
- 9.** *Que la precitada norma, en el artículo 10, consagra como deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, los de "propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad" y de "actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas".*
- 10.** *Que ante la identificación del nuevo coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero se declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) por parte de la organización mundial de la salud por tanto el ministerio ha venido implementando medidas preventivas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención, en aras de mantener el caso y contactos controlados.*
- 11.** *Que la OMS declaro el 11 de marzo que el brote COVID-19 es una pandemia, esencialmente por su velocidad en su propagación y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 138 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio, inclusive fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tomar*

acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

- 12.** *Que, con base en dicha declaratoria, es preciso adoptar medidas extraordinarias estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 del 2020, impartida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que para tal fin de preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio en todos los espacios sociales, así como a desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población entorno a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus.*
- 13.** *Que la Gobernación de Antioquia por medio del Decreto 2020-070000967 del 12 de marzo del 2020 declara la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia y dicta otras disposiciones.*
- 14.** *Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, dispone:*

"ARTÍCULO 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

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

- 15.** *Que, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del municipio de Donmatías- Antioquia y de acuerdo a lo consagrado en el artículo 2020 de la Ley 1801 de 2016, se hace necesario adoptar medidas preventivas tendientes a la contención de la propagación del virus. Dicho artículo reza:*

"ARTÍCULO 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
- 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.

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

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos paniculares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."

16. Que el Ministerio del Interior expidió el Decreto 457 de 2020 "por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del Orden Público" y para garantizar su cumplimiento, el ejecutivo municipal expidió el Decreto Municipal 050 de 2020, que (sic) posterior la expedición del Decreto 457 de 2020, se modificó el Decreto 052 de 2020.

17. Que el Ministerio de Salud y Protección social ha indicado en los diferentes medios de comunicación que, en Colombia, la pandemia originada por el Coronavirus COVID-19, entro en la fase de "mitigación", un estado que busca minimizar los daños e impactos de esta enfermedad sobre la vida de los ciudadanos y en tal virtud, se torna procedente que la administración municipal, tome las medidas adicionales que permitan garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 2020 y tenientes a evitar la propagación de virus en el territorio.

18. EL municipio de Donmatías expidió el decreto 060 del 1 de abril de 2020 "Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para evitar la propagación del virus COVID-19 y garantizar el orden público con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio" y en su artículo 1 estableció "Decretar una medida de circulación controlada, la cual se denomina "pico y cédula", para permitir que las personas puedan circular de manera controlada en jurisdicción del Municipio de Donmatías - Antioquia, con el objeto de realizar compras de bienes de primera necesidad, como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancía de consumo ordinario en la población, diligencias bancarias y notariales, pagos de familias en acción, subsidio adulto mayor, víctimas, entre otros, durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, a

partir del jueves 02 de abril de 2020 a las 00:00 horas y hasta el día 13 de abril de 2020, a las 00:00 horas, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID - 19."

- 19.** *El Ministerio de interior a través del Decreto Nacional No. 531 del 8 de abril de 2020 "Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público" estableció en su artículo 1. "Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19", e igualmente, consagro unas excepciones frente a las disposiciones contenidas en el artículo 1 y en tal virtud, se hace necesario incorporarlas, adoptarlas e implementarlas, en la jurisdicción del municipio de Donmatías, Antioquia.*

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1. *PRORROGAR la medida de circulación controlada, la cual se denomina "pico y cédula", para permitir que las personas puedan circular de manera controlada en jurisdicción del Municipio de Donmatías - Antioquia, con el objeto de realizar compras de bienes de primera necesidad, como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancía de consumo ordinario en la población, diligencias bancarias y notariales, pagos de familias en acción, subsidio adulto mayor, víctimas, entre otros, durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID - 19.*

ARTÍCULO 2: *Los demás articulas del Decreto municipal 060 del 1 de abril de 2020, continúan vigentes e inmutables.*

ARTÍCULO 3. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de Donmatías - Antioquia, a los 13 días del mes de abril de 2020.

*(Firma en el original por el Alcalde del Municipio de Donmatías -Antioquia
YEISON CAMILO CORREA ÁLVAREZ).*

(Negrillas del texto genuino)

(...)"

2.2. Trámite procesal

En proveído fechado 15 de mayo hogaño, se dispuso avocar conocimiento del asunto en cuestión y dar inicio al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

Igualmente, acumular el expediente radicado 2020-01540 al expediente de la referencia (2020-01484) y, por tanto, adelantar y realizar conjuntamente el control inmediato de legalidad de los Decretos Nros. 060 y 068 de 2020.

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

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

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

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

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

Las notificaciones se surtieron vía correo electrónico el 15 de mayo hogaño, mismo día en que se publicó el aviso a la comunidad, a través de los medios dispuesto para ello.

2.3. Intervenciones

2.3.1 Municipio de Donmatías –Antioquia

El Alcalde del Municipio de Donmatías –Antioquia–, se pronunció solicitando la declaratoria de improcedencia del medio de control de la referencia respecto al estudio de legalidad de los Decretos 060 del 1º de abril de 2020 y 068 del 13 de abril de la misma anualidad.

Como argumento de su petición, planteó que, el caso particular, los Decretos 060 y 068 de 2020, adoptan una medida transitoria de circulación controlada denominada "pico y cédula" con el fin de evitar la propagación del virus Covid-19 y garantizar el orden público con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio en jurisdicción del Municipio de Donmatías, en consecuencia, estos actos administrativos, aunque fueron expedidos en vigencia de la declaratoria del estado de emergencia, social y ecológica, en ningún momento desarrollan el Decreto nro. 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se declara el estado de excepción, u otros decretos legislativos dictados en el marco de dicho estado, por el contrario, se dictan con fundamento en las competencias ordinarias otorgadas a los Alcaldes en la Constitución y la Ley, como son los artículos 314 y 315 de la Constitución y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que confieren tales facultades al Alcalde Municipal en su calidad de autoridad principal, jefe de la administración local y primera autoridad de policía del Municipio, en virtud de la obligación de preservar y restablecer el orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes recibidas por el Presidente de la Republica y del Gobernador, así como también en virtud de las competencias otorgadas en la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Vista la actuación surtida, no se advierten otras intervenciones.

2.4. Concepto Ministerio Público

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

Como argumento de su petición sostiene que, examinado el Decreto No. 060 del 1º de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Donmatías, así como con su prórroga mediante Decreto 068 del 13 de abril de 2020, se encuentra que no es posible, en el escenario de control inmediato de legalidad, enfrentarlos al decreto legislativo No. 417 del 18 de marzo de 2020, que, en términos generales, declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, anunciando la adopción de las medidas necesarias mediante la expedición de posteriores decretos legislativos, así como tampoco, a los Decretos L. 418 y 420 expedidos por el Gobierno Nacional el 18 de marzo de 2020, por los cuales,

respectivamente, "...se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" y "se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID- 19" ni al Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, "por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria general por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público". Tampoco al Decreto Nro. 531 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Alude que, el citado decreto municipal se fundamenta en disposiciones que existían en el ordenamiento jurídico antes de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica a través del Decreto 417 de 2020: el Art. 315 superior, la Ley 9 de 1979, la Ley 136 de 1994, Ley 1801 de 2016, Ley Estatutaria 1751 de 2015, que reglamenta lo relacionado con las medidas sanitarias. Y ninguna de dichas disposiciones tienen el carácter de decreto legislativo expedido en estado de excepción.

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

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

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

3. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Esta Corporación es competente para adelantar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, reproducido en el artículo 136 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.¹

"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".

3.2. Análisis Jurídico

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

3.3. Naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994² e incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

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

² "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

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

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

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

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

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

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en

pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

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

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

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático, integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción:

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

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción,

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

y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

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

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

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

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

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

En posterior pronunciamiento contenido en la sentencia del 31 de mayo de 2011⁴, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó el alcance del control automático de juridicidad ejercido por esta Corporación respecto

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

de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción; así mismo, reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

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

(...)

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

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

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

3.4. Elementos esenciales del control inmediato de legalidad

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

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

obliga al Tribunal que conoce el trámite a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico.

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

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

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

En efecto, el carácter integral del control no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico. Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar "que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico."

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

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

- iii. La **autonomía**: de acuerdo con esta característica, es posible la revisión de los actos administrativos sometidos al control inmediato de legalidad, antes

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

de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. Este atributo debe entenderse sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo, si ésta ya se profirió, o para el momento en que se profiera.

Sobre esta característica, el Consejo de Estado en la citada sentencia del 31 de mayo de 2011⁶ señaló:

"(iii). Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al respecto de estas características, en sentencia del 8 de julio de 2014⁸ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación⁹ había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

"iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las

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

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

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

distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.

v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación (13)¹⁰. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración" (14)¹¹.

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

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

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

3.5. Presupuestos del control inmediato de legalidad

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹², Estatutaria de Estados de Excepción, las medidas de carácter general que sean

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

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

¹² "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."

dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales.

Para efectos de delimitar lo que es objeto de este medio de control inmediato de legalidad, que versa sobre actos administrativos de carácter general, dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, y diferenciar este mecanismo judicial de los que se ejercen respecto de otros actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de funciones que corresponden a un marco jurídico distinto, señala esta magistratura que el fundamento constitucional de las atribuciones de reglamentación que corresponden al ejecutivo municipal, se encuentra en el artículo 315 de la Carta.

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

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

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial reseñado en precedencia, abordará el Despacho el estudio de los actos administrativos que son materia de control – **Decreto Nro. 060 del 1º de abril de 2020** *"Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para evitar la propagación del virus COVID-19 y*

*garantizar el orden público con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio” y **Nro. 068 del 13 de abril de 2020** “Por medio del cual se prorrogan las medidas transitorias para evitar la propagación del virus COVID-19 y garantizar el orden público con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio”, ambos expedidos por el Alcalde del Municipio de Donmatías -Antioquia-*

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

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

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

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

El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución 385** “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e

¹³ Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.

¹⁴ *Ibidem*.

indicó también como soporte que conforme al artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

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

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

(...)

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

(...)".

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

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

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

De acuerdo con lo antedicho y pese, a que los actos administrativo sometidos en esta ocasión a control inmediato de legalidad cumplen con el primer requisito que alude la norma en cita, ya que se trata de actos generales expedidos por el Alcalde del Municipio de Donmatías -Antioquia-, advierte el Despacho que los mismos fueron proferidos en ejercicio de la función administrativa que le es propia, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales ordinarias; más no en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor Presidente de la República en todo el territorio nacional, pues no tienen como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En efecto, se evidencia que el Decreto Nro. 060 del 1º de abril de 2020, así como su prórroga mediante el Decreto Nro. 068 del 13 de abril de 2020, fue expedido en uso de facultades constitucionales y legales, conferidas especialmente en los artículos 315 de la Constitución Política, las Leyes 9º de 1979, 136 de 1994, 715 de 2011, 1551 de 2012, 1751 de 2015, 1801 de 2016; Decreto Ley 1355 de 1970; Resolución 380 y 385 de 2020, Decretos Nacionales 457 y 531 de 2020; Decretos Departamentales 2020-070000960. 2020-070001025 y 2020-070001031 de 2020.

Ahora bien, según las consideraciones que dieron lugar a su expedición, se advierte que tuvo como sustento lo siguiente: **(i)** los artículos 49, 95 y 315 de la Constitución Política de Colombia; **(ii)** el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; **(iii)** la Ley 715 de 2001; **(iv)** la Ley 1751 de 2015; **(v)** la Ley 1801 de 2016; **(vi)** las Resoluciones Nros. 380 y 385 de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; **(vii)** el Decreto Nro. 2020-07000967 de 2020 expedido por el Gobernador de Antioquia; **(viii)** el Decreto Municipal 080 de 2020 modificado por el Decreto 052 de 2020 y 060 de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Donmatías, y finalmente **(ix)** los Decretos Nacionales Nros. 457 y 531 de 2020.

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, no es producto del desarrollo de ninguna disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, sino del ejercicio de su función propia como autoridad máxima de la administración municipal y dentro de la órbita de sus funciones ordinarias, ya que fue proferido en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 315 de la Constitución Política³, 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, sin que para proceder con ello deba mediar la declaratoria de un estado de emergencia, en cuanto se trata de una facultad legal, más no excepcional.

Ello en la medida en que, de conformidad con la Ley 1801 de 2016 "*Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*", disposición invocada en el acto objeto de control, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante, o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente, así como para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Así mismo, la Ley 1523 de 2012 "*por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*", en su artículo 12 dispone que los gobernadores y alcaldes son ejecutores de la gestión del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos de las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, y que los alcaldes, de acuerdo con el artículo 14 *ibídem*, como jefes de la administración local, representan el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y como ordenadores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo, y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

A su vez, cabe mencionar que el Decreto 418 de 2020, fue expedido en razón a la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y en el Decreto 420 el Presidente de la República estableció las instrucciones en materia de orden público que deben seguir los mandatarios locales, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades de orden territorial, aunado

a lo cual, en materia de orden público los Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012¹⁵, deben seguir las instrucciones que imparten el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, contenida en el literal b) de dicha disposición¹⁶.

Así mismo, debe indicarse que el Decreto 420 de 2020 proferido por el Presidente de la República, no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, sino que invoca como fundamento normativo las facultades ordinarias del Presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, por lo que, se reitera, las mismas no obedecen a facultades que se deriven de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aun a pesar que las mismas puedan servir en medio situaciones como las que se están viviendo.

Igualmente, se observa que en el decreto objeto de análisis se atiende a lo dispuesto por el Presidente de la República mediante el Decreto 457 de 2020, en el sentido de disponer las acciones pertinentes para la ejecución de la medida de aislamiento preventivo en el Municipio de San Jerónimo -Antioquia, así como contemplar las excepciones adicionales que se requieren para mantener el orden público y propender por la mitigación de los efectos derivados del contagio del COVID-19. Dicho decreto no es un decreto legislativo, al contrario se trata de un conjunto de disposiciones normativas que expidió el Gobierno Nacional (Presidente y ministros respectivos del sector) para derogar el Decreto 420 de 2020 que es de igual naturaleza, esto es, un decreto ordinario en ejercicio de las funciones

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

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

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

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

(...)

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

asignadas normalmente como máxima autoridad de Policía administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, y como suprema autoridad administrativa da unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia, por tanto, no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.

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

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

De este modo, los decretos objeto de control no satisfacen el presupuesto de procedencia del control directo de legalidad, consistente en que las medidas o decisiones contenidas en el mismo sean adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, lo que impide a este Tribunal ejercer el control de legalidad ordenado en la Ley, por cuanto el Decreto en mención no tuvo como fundamento material el estado de emergencia declarado por el Presidente de la República, es decir, que el decreto municipal haya sido emitido en el marco de las disposiciones que rigen el estado de excepción o como desarrollo de un decreto legislativo, requisito sine qua non para avanzar en

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

el estudio legal contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, con miras a determinar si el decreto que es materia de control se encuentra o no ajustado al marco jurídico excepcional de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada por el Gobierno Nacional.

En tal virtud, considera el Despacho que las decisiones adoptadas por el señor Alcalde del Municipio de Donmatías -Antioquia-, a través del Decreto No. 060 del 1º de abril de 2020, así como su prórroga mediante el Decreto Nro. 068 del 13 de abril de 2020, provienen de la facultad constitucional y legal, que en materia de orden público ostentan los alcaldes, más no de una potestad excepcional, pues debe reiterarse que el mismo no fue proferido en desarrollo de la declaratoria de dicho estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, o en decisiones fundadas en facultades extraordinarias y como desarrollo de estas con base en decretos legislativos del estado de excepción.

De conformidad con todo lo discurrido, previo el concepto del Agente del Ministerio Público, esta Corporación judicial, atendiendo el marco normativo que ha quedado expuesto, así como las recientes providencias del H. Consejo de Estado¹⁸ en las que la alta Corporación ha reiterado que este medio de control solo recae sobre los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional, proferidas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción, dispondrá declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad frente a los actos plurimencionados en esta foliatura, sin perjuicio de que su legalidad pueda ser cuestionada a través de los demás medios de control previstos legalmente para impugnar la validez de las decisiones administrativas.

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

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

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

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad de los Decretos Nro. **060 del 1º de abril de 2020** "*Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para evitar la propagación del virus COVID-19 y garantizar el orden público con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio*" y **Nro. 068 del 13 de abril de 2020** "*Por medio del cual se prorrogan las medidas transitorias para evitar la propagación del virus COVID-19 y garantizar el orden público con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio*", ambos expedidos por el Alcalde del Municipio de Donmatías -Antioquia-, conforme lo considerado en este proveído.

SEGUNDO: La presente decisión NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA, por lo que frente al aludido acto administrativo general, procederá los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes.

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

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JORGE LEÓN ARANGO FRANCO
Magistrado

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

Medellín, 14 de julio de 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL