



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

Popayán, nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: **JAIRO RESTREPO CÁCERES**

Expediente: **19001 23 33 005 2020 00327 00**

Acto que se revisa: **DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020** *“Por medio del cual se decretan medidas preventivas frente al brote de COVID-19 (Coronavirus), se modifica el pico y cédula, se autoriza la movilidad de los miembros del H. Concejo Municipal de Mercaderes y se dictan otras disposiciones”*

Entidad emisora: **MUNICIPIO DE MERCADERES**

Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

I. OBJETO A DECIDIR

Procede la Sala, en virtud de lo normado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994¹ y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control inmediato de legalidad al Decreto No. 063 del 9 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Mercaderes - Cauca, *“Por medio del cual se decretan medidas preventivas frente al brote de COVID-19 (Coronavirus), se modifica el pico y cédula, se autoriza la movilidad de los miembros del H. Concejo Municipal de Mercaderes y se dictan otras disposiciones.”*

II. ANTECEDENTES

1. El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró *«la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020»*. En la mencionada Resolución, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19 (Coronavirus).

2. Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los Ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de LEEE, declaró o estableció el *«Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el termino de 30 días»*, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida Nacional; atendiendo, entre otras, a las siguientes motivaciones:

¹ **“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.”

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

"...Que una de las principales medidas, recomendadas per la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos...

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales." (Subraya la Sala).

Que al amparo del estado excepcional decretado se expidieron, durante los treinta (30) días de vigencia del estado de emergencia, 73 decretos legislativos con múltiples medidas tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, en diferentes ámbitos de la vida nacional.

3. Que en el periodo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno nacional dentro del marco de sus facultades ordinarias expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas(00:00) del día veinticinco (25) de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día trece (13) de abril de 2020. Que con el fin de continuar atendiendo la emergencia sanitaria y preparando al país para la atención de los enfermos, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de las personas habitantes del territorio Nacional con algunas excepciones, partir de las cero horas (00:00) del 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020.

El Gobierno nacional mediante Decreto 593 de 24 de abril de 2020 ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020.

Que el 6 de mayo de 2020, el presidente de la República expidió el Decreto 636 de 2020 en el cual se ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 25 de mayo de 2020.

4. Seguidamente, el alcalde del municipio de Mercaderes-Cauca, expidió el Decreto No. 063 de 9 de mayo de 2020 *"Por medio del cual se decretan medidas preventivas frente al brote de COVID-19 (Coronavirus), se modifica el pico y cédula, se autoriza la movilidad de los miembros del H. Concejo Municipal de Mercaderes y se dictan otras disposiciones."*

5. El 12 de mayo de 2020, la Secretaría de esta Corporación remitió al correo electrónico del despacho del Magistrado Sustanciador, el acto administrativo de la referencia a fin de llevar a cabo el trámite de rigor.

6. Mediante proveído del 15 de mayo de 2020, el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento, en única instancia, del medio de control de la referencia, a efectos de adelantar el respectivo control inmediato de legalidad, informó a la

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para el efecto y, además, en el link de "avisos a las comunidades" tanto de la Secretaría como del Despacho y en la página web de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

2.1. EL TEXTO DE LA NORMA A REVISARSE

A continuación, se transcribe en su integridad el texto del Decreto No. 063 de 9 de mayo de 2020 "Por medio del cual se decretan medidas preventivas frente al brote de COVID-19 (Coronavirus), se modifica el pico y cédula, se autoriza la movilidad de los miembros del H. Concejo Municipal de Mercaderes y se dictan otras disposiciones.", cuyo tenor literal, es el siguiente:

"El Alcalde Municipal de Mercaderes Cauca, en ejercicio de las facultades constitucionales, legales y

CONSIDERANDO

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

Que el artículo 49 ibídem señala: (...)

Que conforme lo establece el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia son atribuciones del Alcalde: "1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo... 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo... 10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen".

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, establece que son funciones del Alcalde dirigir la acción administrativa del Municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo, nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia, de acuerdo con las disposiciones legales. De igual manera son funciones del Alcalde, en relación con el orden público, decretar el toque de queda y restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes, esto, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que mediante Resolución N° 385 de marzo 12 de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se declaró **la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional** hasta el 30 de mayo de 2020, esto teniendo en cuenta que la Organización Mundial de la Salud, el día 11 de marzo del año en curso, declaró el brote de COVID - 19 (Coronavirus) como pandemia.

Que el Decreto N° 0636 de 6 de mayo de 2020, expedido por el Ministerio del Interior, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio del 11 y hasta el 25 de mayo del año en curso, dictó otras medidas de prevención del contagio del Covid-19 (Coronavirus), realizó algunas precisiones sobre las medidas de los municipios sin afectación del Covid-19 (Coronavirus) y zanjó un derrotero a seguir en materia de orden público para las autoridades municipales.

Que el numeral 13 del artículo 3 del Decreto N° 0636 de 6 de mayo de 2020, expedido por el Ministerio del Interior señaló que: "Las actividades de **los servidores públicos** y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y **garantizar el**

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

funcionamiento de los servicios indispensables del Estado". (Negrillas fuera del texto original).

Que el parágrafo 6 del artículo 3 del Decreto N° 0636 de 6 de mayo de 2020, expedido por el Ministerio del Interior, señala: "las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior"

Que la Circular Externa 100-09 de mayo 07 de 2020, proferida por los Ministerios de Trabajo, de Salud y Protección Social, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, señaló las acciones para implementar en la administración pública las medidas establecidas en el protocolo general de bioseguridad adoptado en la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el Decreto N° 686 de marzo 30 de 2020, expedido por la Gobernación del Cauca, recomendó a los Alcaldes Municipales impartir directrices para realizar abastecimiento de productos de la canasta familiar, medicamentos e insumos de salud de acuerdo al último dígito de la cédula de ciudadanía o extranjería de los habitantes de su jurisdicción, para evitar aglomeraciones y seguir con medidas preventivas para evitar el contagio de Covid-19 (Coronavirus).

Que mediante Decreto Municipal N° 053 de abril 04 de 2020, se adoptaron medidas de prevención del brote de Covid-19 (Coronavirus), entre ellas, se estableció el pico y cédula para labores de abastecimiento y demás excepciones plasmadas en los decretos nacionales.

Que el Presidente del H. Concejo Municipal en memorial dirigido al despacho del señor Alcalde, solicita autorizar sesiones presenciales de esa Corporación, atendiendo a que carecen de medios tecnológicos para realizarlas virtualmente, manifestó también que un gran porcentaje de Concejales reside en la zona rural del municipio y que en esos lugares no se cuenta con acceso a internet, lo que imposibilitaría materialmente la realización de las sesiones, además que el H. Concejo Municipal tiene pendiente por tramitar asuntos de suma importancia para el municipio de Mercaderes, aunado a ello es necesario para la buena marcha administrativa, tramitar importantes proyectos de Acuerdo Municipal, entre ellos, someter a consideración el del Plan de Desarrollo Territorial "Por un Mercaderes Sostenible" con vigencia 2020-2023.

Que el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo, en sesión de 6 de mayo del año en curso, realizó algunas recomendaciones de seguridad y prevención que deben adoptarse para impedir el brote de Covid-19 (Coronavirus).

Que es necesario tomar medidas urgentes y estrictamente necesarias enfocadas a proteger a la comunidad Mercadereña del brote Covid-19 (Coronavirus) y evitar así la masiva propagación de esta pandemia y sus nefastas consecuencias.

Que las cifras de contagiados con el virus Covid – 19 (Coronavirus), aumenta a diario de manera significativa en nuestro país, lo que refuerza la necesidad de fortalecer las medidas preventivas tomadas con anterioridad.

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto, se,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el pico y cédula establecido mediante Decreto Municipal N° 053 de abril 04 de 2020, regirá de la siguiente manera:

Día	Cédulas terminadas en:
Lunes	0, 1 y 2
Martes	3, 4 y 9
Miércoles	5 y 6

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Jueves	7 y 8
Viernes	Solo sector urbano
Sábado	Solo sector rural

PARÁGRAFO PRIMERO: Durante el día **viernes** no regirá pico y cédula para abastecimiento de artículos de primera necesidad, de 7 a.m. a 2 p.m. y únicamente deberán hacer uso de la plaza de mercado los habitantes de la cabecera municipal.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Durante el día **sábado** no regirá pico y cédula para abastecimiento de artículos de primera necesidad, de 7 a.m. a 2 p.m. y únicamente deberán hacer uso de la plaza de mercado los habitantes de la zona rural.

Lo anterior, en el entendido que los días lunes, martes, miércoles, jueves y domingo no habrá servicio en la plaza de mercado.

PARÁGRAFO TERCERO: Los establecimientos dedicados a la comercialización de productos de primera necesidad, quedan autorizados para funcionar abiertos al público de lunes a sábado de 8 a.m. a 2 p.m.

PARÁGRAFO CUARTO: Los establecimientos dedicados a la comercialización de productos de primera necesidad, atenderán a través de venta por ventanilla y domicilios de lunes a sábado, de 2:00 p.m. hasta las 5:00 p.m.

PARÁGRAFO QUINTO: Las labores de abastecimiento únicamente deberán ser realizadas por un miembro de la familia.

PARÁGRAFO SEXTO: Exceptúese de las medidas consagradas en este artículo a las farmacias y quienes realicen labores de domicilios de comidas rápidas y demás productos alimenticios preparados.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar durante los días domingo el confinamiento general, desde las 0:00 hasta las 24:00 horas, aplicándose las excepciones consagradas en el Decreto N°. 0593 de 24 de abril de 2020, expedido por el Ministerio del Interior y los demás que expida el gobierno nacional en este sentido.

ARTÍCULO TERCERO: Autorizar las labores de distribución, carga y abastecimiento de establecimientos comerciales de la siguiente manera: los días lunes y jueves para establecimientos comerciales y únicamente el día jueves para abastecer la plaza de mercado.

ARTÍCULO CUARTO: Autorizar al H. Concejo Municipal de Mercaderes a realizar sesiones de manera presencial, durante el mes de mayo, siempre y cuando garanticen todos los protocolos y medidas de seguridad para prevenir el brote de Covid-19 (Coronavirus), de conformidad al parágrafo 6 del Decreto N° 0593 de 24 de abril de 2020, expedido por el Ministerio del Interior.

PARAGRAFO ÚNICO: El Presidente del H. Concejo Municipal de Mercaderes previo a iniciar sesiones, deberá presentar a este despacho para su aprobación, el protocolo de prevención del Covid-19 a implementar por esa corporación, de conformidad al parágrafo 5 del Decreto N° 0593 de 24 de abril de 2020, expedido por el Ministerio del Interior, la Circular Externa 100-09 de mayo 07 de 2020, proferida por los Ministerios de Trabajo, de Salud y Protección Social, y el Departamento Administrativo de la Función Pública y el artículo 5 del Decreto Municipal N° 044 de 14 de marzo de 2020.

ARTÍCULO QUINTO: Modifíquese el artículo segundo del decreto 053 del 4 de abril del 2020, quedando de la siguiente manera: Instálese en cada una de las entradas de la cabecera municipal (norte y sur), un puesto de control, encargado de la desinfección de los vehículos y transeúntes autorizados, además de realizar campañas de socialización de medidas preventivas para evitar la propagación del covid-19 (coronavirus).

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ARTÍCULO QUINTO: (SIC) Ratificar las medidas adoptadas por esta Administración Municipal, mediante Decretos N° 44, 46, 48 y 53 de 2020.

ARTÍCULO SEXTO: Publíquese este Decreto en medios de amplia difusión local, en la página web del Municipio y remítase copia al Tribunal Contencioso Administrativo y al Ministerio del Interior.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente rige a partir del día once (11) de mayo de 2020."

2.2. INTERVENCIONES

2.2.1. El alcalde del municipio que expidió el decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto.

2.2.2. No se presentaron intervenciones de terceros interesados.

2.2.3. Del Ministerio Público

La Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos, luego de analizar la normativa constitucional y legal que regula la materia de debate, considera que el Decreto No. 063 del 9 de mayo de 2020 dictado por el alcalde del municipio de Mercaderes – Cauca no riñe con las facultades que establece la Carta Política en casos de emergencia, dado que no se suspendieron los derechos humanos ni las libertades fundamentales, por el contrario, promueve la prevención, mitigación, control y pronta respuesta a la propagación y los efectos adversos que se deriven de la pandemia Coronavirus COVID-19.

III. CONSIDERACIONES

3.1. La Competencia

El Tribunal es competente para decidir en **ÚNICA INSTANCIA** sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.², en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

3.2. Los estados de excepción en la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, en un intento por desterrar el uso desmedido y abusivo de la figura del «Estado de Sitio» establecida en el marco de la constitución anterior y que generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos, reguló de manera detallada y minuciosa el asunto, primero, estableciendo de manera expresa tres estados de excepción: el de "Guerra Exterior" (art. 212), el de "Comoción Interna" (art. 213) y el de "Emergencia" (art. 215); y segundo, creando rigurosos escrutinios políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para dejar en claro que se sujetan al imperio de la Constitución y de la Ley.

² "Artículo 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)".

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

3.2. Los estados de excepción en la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, en un intento por desterrar el uso desmedido y abusivo de la figura del «Estado de Sitio» establecida en el marco de la constitución anterior y que generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos, reguló de manera detallada y minuciosa el asunto, primero, estableciendo de manera expresa tres estados de excepción: el de “Guerra Exterior” (art. 212), el de “Comoción Interna” (art. 213) y el de “Emergencia” (art. 215); y segundo, creando rigurosos escrutinios políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para dejar en claro que se sujetan al imperio de la Constitución y de la Ley.

3.3. El Estado de Emergencia

Para los efectos del sub iudice, es importante señalar que el «Estado de Emergencia» está regulado por el artículo 215 de la Constitución, de la siguiente manera:

“ARTICULO 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.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento."

En resumen, de acuerdo con el artículo 215 constitucional transcrito, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de "guerra exterior" y de «conmoción interior», a los aluden los artículos 212 y 213 del Texto Superior, 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 ser declarado el Estado de Emergencia por el presidente de la República, por periodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados 2 veces más y que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

Desde el punto de vista normativo, quizá el rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de emergencia, es la facultad que se le atribuye al señor presidente de la República para "dictar decretos con fuerza de ley". En el caso específico del Estado de Emergencia, el artículo 215 Superior señala, que además del "decreto declarativo", que es el que declara la situación de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley, denominados «decretos legislativos», destinados exclusivamente a conjurar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, naturalmente, 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 superintendentes, directores de agendas estatales, etc.; 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, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción.³

3.4. El control a los poderes excepcionales del ejecutivo en los estados de excepción

Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto político como jurídico, sobre las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo y las autoridades públicas en general, al amparo de los estados de excepción.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), sentencia de 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

3.4.1. Control político

El artículo 215 Superior señala, que en el decreto que declare el «estado de emergencia», el Gobierno nacional convocará al Congreso, si este no se hallare reunido. La aludida norma establece: Que el Congreso examinará el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre su conveniencia y oportunidad. **(ii)** Que el Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos señalados. Y **(iii)** Que el presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en la norma, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

En ese sentido, es al Congreso de la República a quien compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los «decretos declarativos», es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del presidente y de los ministros por la declaratoria de los estados de excepción sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

3.4.2. Control constitucional

El párrafo del artículo 215 Constitucional señala que “el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos [...], para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”. Asimismo, el artículo 241.7 Superior establece que “a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...) Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución”. En esos mismos términos, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 señala, que “la Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los Decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción (sic) de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen”.

Por lo tanto, la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «decretos legislativos» que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un «estado de emergencia». Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los «decretos legislativos» que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo en los estados de excepción, sino

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

que también, de los «decretos declaratorios», que son los que declaran la situación de emergencia.⁴

3.4.3. Control de legalidad

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“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 (sic), 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”*. En esos mismos términos, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, señala: *“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 (sic), (como lo es el estado de emergencia), 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”*.

Por lo tanto, el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, *“las medidas de carácter general que sean dictadas (por las autoridades del orden nacional) en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción (sic)”*; mientras que los actos administrativos de naturaleza general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los “decretos legislativos” durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

3.5. Naturaleza, finalidad y características del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011, para examinar *“las medidas de carácter general que sean dictadas”* por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional para conjurarla.

⁴ A partir de entonces esta sería la Línea jurisprudencial mayoritaria, seguida entre otras, en las sentencias C-300 de 1994, C-366 de 1994, C-466 de 1995, C-027 de 1996 y C-122 de 1997 y reiterada por unanimidad en la sentencia C-802 de 2002.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Consejo de Estado⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

“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 escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic). 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 el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción (sic) y de los decretos legislativos que expida el Presidente (sic) de la República para conjurarlo.

4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción (sic). Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado⁶ ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00, sentencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁶ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

control o que la decretan solo 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, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, 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 es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

3.6. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

En lo que tiene que ver con cuales son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i)** que se trate de un acto de contenido general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **(iii)** que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

3.7. Estudio de procedencia en el Sub Judice.

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 063 del 9 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Mercaderes, o si, por el contrario, ésta Corporación debe abstenerse de ello.

3.7.1. Que se trate de un acto de contenido general

Revisada la parte resolutive del Decreto No. 063 del 9 de mayo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Mercaderes, se comprueba que dispuso medidas de orden público para evitar la propagación del COVID – 19, así como otras disposiciones relacionadas con la movilidad de los habitantes y el transporte público de carga en el marco de la emergencia sanitaria, con el fin de prevenir el contagio entre los habitantes del municipio.

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas en el Decreto No. 063 del 9 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Mercaderes, son de carácter general y *erga omnes*, pues cobijan sin distinción a la generalidad de los ciudadanos de la localidad. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

3.7.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa

Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de "*función administrativa*" elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

manera general, “función administrativa” es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

Ahora bien, aterrizando ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que el Decreto No. 063 del 9 de mayo de 2020, señala en su encabezado que el respectivo acto es expedido por el alcalde del municipio de Mercaderes, en ejercicio de sus funciones constitucionales previstas en el artículo 315 superior⁷, así como las previsiones del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, entre otras, es decir, que dicha autoridad pertenece al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden territorial, y cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

Se colige de lo expuesto, que el alcalde del municipio de Mercaderes en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto No. 063 de 2020, en la medida que su expedición se efectúa con fundamento en las atribuciones constitucionales y legales previstas para la figura del alcalde como jefe de la administración local y representante legal del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

3.7.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de excepción.

Respecto a este criterio de procedencia, en reciente pronunciamiento del Consejo de Estado⁸ se hizo hincapié en la facultad oficiosa de esta jurisdicción para el control de la actividad administrativa atribuida según la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

La alta Corporación explicó lo siguiente:

“Así, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, retomado por el artículo 136 del CPACA, prevé que las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El Consejo de Estado ejerce el control de las medidas expedidas por las autoridades administrativas nacionales, en cumplimiento del artículo 237 CN, para impedir la aplicación de normas ilegales y limitar el poder de esas autoridades durante el período de excepción”.

Para tal efecto debe determinarse que el acto administrativo sometido a control inmediato, tenga fundamento concretamente las medidas desarrolladas en los actos de carácter legislativo, por cuanto las disposiciones fundamentadas en actos de carácter ordinario, conlleva otro tipo de control.

“Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

...

⁷ Señala las atribuciones que se confieren a los alcaldes

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala especial de decisión N°26. Rad. 11001 03 15 000 2020 02611 00

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n°. 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede cuestionar su legalidad.

...

Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo, en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria. En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables."

Al unísono se tiene la sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, de la Corte Constitucional, de la que se extrae que, en los decretos ordinarios procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, así lo expuso:

"129. Sobre el conocimiento de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio (457, 531, 536, 593 y 636 de 2020), basta con señalar que en esta oportunidad se revisa el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica y social por grave calamidad sanitaria, en virtud de lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 241 de la Constitución. De igual modo, entiende esta Corporación que tales decretos vienen siendo objeto de control por la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mecanismo que en principio se ha dispuesto por el ordenamiento constitucional y legal para su control (art. 237.2 superior). Además, se prevé el control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo respecto de las medidas dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción (art. 20, Ley 137 de 1994)."

Ahora bien, revisando los fundamentos del Decreto No. 063 del 9 de mayo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Mercaderes, los cuales fueron transcritos al inicio de la providencia, se encuentra que se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas, ordenadas según aparecen en su parte considerativa, así: **(i)** Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; **(ii)** Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020, por causa del COVID-19 (Coronavirus); **(iii)** Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, por el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio del 11 y hasta el 25 de mayo del año en curso, dictó otras medidas de prevención del contagio del Covid-19; **(iv)** Decreto N° 686 de marzo 30 de 2020, expedido por el gobernador del departamento del Cauca, por el cual recomendó a los alcaldes impartir directrices para realizar abastecimiento de productos de la canasta familiar, medicamentos e insumos de salud de acuerdo al último dígito de la cédula de ciudadanía o extranjería de los habitantes de su jurisdicción, para evitar aglomeraciones y seguir con medidas preventivas para evitar el contagio de Covid-19.

En este aspecto, se observa que el decreto sub examine, no tuvo su génesis en el desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el Covid-19, prevista en el Decreto 417 de 2020 del Presidente de la

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

República, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el gobierno en torno a tal declaratoria.

En ese orden de ideas el acto administrativo, estableció el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio, así como también reguló actividades relativas al pico y cedula, el desarrollo de las labores de carga y abastecimiento de los establecimientos de comercio, los protocolos para el funcionamiento y el control de la movilidad en la jurisdicción a por medio de puestos de control en las entradas del municipio.

Ahora, estas medidas fueron desarrolladas por el Gobierno Nacional mediante decretos de carácter ordinario, que ordenaron el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, estableciendo excepciones y garantizando la prestación de servicios básicos y abastecimiento, entre otros.

Así las cosas, se previene que el Tribunal venía avocando el conocimiento de los decretos remitidos por los diferentes municipios para control inmediato de legalidad, al considerar que guardaban la finalidad del estado de emergencia decretado con motivo del coronavirus que causa la enfermedad COVID-19; no obstante, se encontró que los mandatarios locales podían adoptar las medidas de aislamiento obligatorio, de bioseguridad y fortalecimiento del sistema de salud, como recomendaciones que se dieron a nivel internacional y nacional para afrontar la pandemia.

Según lo expuesto, se acredita que el Decreto 063 de 2020 corresponde a las atribuciones propias del alcalde de Mercaderes como *policía administrativa* que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público, y no así de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción y sus desarrollos, igualmente se previene que si bien uno de los fundamentos normativos del decreto bajo análisis, tiene relación con la pandemia originada por el Covid-19, esto es la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, se acredita que el contenido de dicha resolución insta a las autoridades administrativas de todo orden a realizar actividades tendientes a mitigar la emergencia sanitaria conforme los planes de contingencia que establezca dicha cartera del orden nacional, por ende, se itera que aquella situación que no circunscribe a las actividades propias del marco de un Estado de Excepción.

En razón de lo enunciado, atendido a los pronunciamientos ya citados del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, esta Corporación acogerá la postura allí contenida, para determinar que frente al decreto ahora en estudio, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, porque en los términos que el legislador concibió, consagró y definió el control inmediato de legalidad, solo es procedente y por lo tanto aplicable a los actos administrativos de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio de una función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos de los Estados de Excepción, condición que como ya fue verificado no se cumple en este caso.

De esta manera, no resulta procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 063 del 9 de mayo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Mercaderes, toda vez que a pesar de ser un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, no tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante un Estado de Excepción,

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

incumpliendo uno de los requisitos de procedencia establecidos por la jurisprudencia, no siendo dable que el análisis de legalidad se acometa con sujeción a las normas que regulan los estados de excepción (artículos 215 Superior, 20 de la Ley 137 de 1994 y 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011).

Esta Corporación aclara, como lo ha reiterado el Alto Tribunal Contencioso⁹, que, "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 lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del Decreto No. 063 del 9 de mayo de 2020, "Por medio del cual se decretan medidas preventivas frente al brote de COVID-19 (Coronavirus), se modifica el pico y cédula, se autoriza la movilidad de los miembros del H. Concejo Municipal de Mercaderes y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde de Mercaderes- Cauca.

SEGUNDO.- Notifíquese a través de la Secretaría de esta Corporación, al alcalde municipal de Mercaderes (Cauca), y a la señora Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos adscrita al Despacho, de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO.- Publíquese esta decisión por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

Se hace constar que el proyecto de la presente providencia fue considerado y aprobado por la Sala en sesión de la fecha conforme consta en el acta.

Los magistrados,



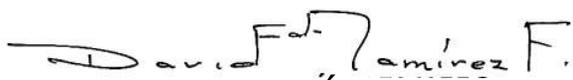
CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO

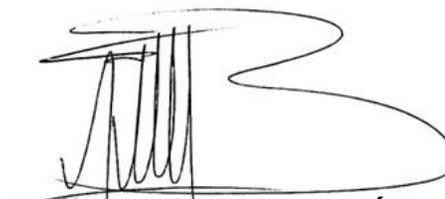


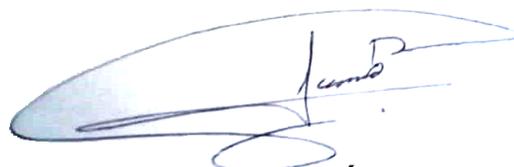
NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

⁹ Ver sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549- 00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 1 1001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011. exp. 1 1001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 1100103-15-000-2010-00170-00(CA)

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00327 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 063 del 9 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MERCADERES - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD


DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO


CÁRLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ


JAIRO RESTREPO CÁCERES
FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO