



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, dos (2) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: JAIRO RESTREPO CÁCERES

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00

Entidad: MUNICIPIO DE SUCRE

Acto: DECRETO No. 061 del 12 de mayo de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE AUTORIZA AL CONCEJO MUNICIPAL DE SUCRE - CAUCA A REALIZAR EN FORMA PRESENCIAL LAS SESIONES QUE SEAN ESTRICTAMENTE NECESARIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES LEGALES Y CONSTITUCIONALES"

Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

I. OBJETO A DECIDIR

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Cauca, 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. 061 del 12 de mayo de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Sucre - Cauca, "Por medio de la (sic) cual se autoriza al concejo municipal de Sucre - Cauca a realizar en forma presencial las sesiones que sean estrictamente necesarias para el cumplimiento de las funciones legales y constitucionales."

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

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 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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:

"...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. Posteriormente, el Gobierno Nacional consideró que las medidas de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas, situación que derivó en la expedición del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por el cual 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 nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de 30 días.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

5. Seguidamente, la alcaldesa del municipio de Sucre-Cauca, expidió el Decreto No. 061 de 12 de mayo de 2020 *"Por medio de la (sic) cual se autoriza al concejo municipal de Sucre - Cauca a realizar en forma presencial las sesiones que sean estrictamente necesarias para el cumplimiento de las funciones legales y constitucionales."*

6. El 13 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.

5. 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 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. 061 de 12 de mayo de 2020, *"Por medio de la (sic) cual se autoriza al concejo municipal de Sucre - Cauca a realizar en forma presencial las sesiones que sean estrictamente necesarias para el cumplimiento de las funciones legales y constitucionales."*, cuyo tenor literal, es el siguiente:

"LA ALCALDESA MUNICIPAL DE SUCRE, CAUCA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 8° del artículo 315 de la Constitución Política, el parágrafo 2 del artículo 23 de la ley 136 de 1994, y las dispuestas en el Decreto Nacional 593 de 2020,

CONSIDERANDO

1. *La Ley 136 de 1994, en su artículo 23, señala que los Concejos de los municipios clasificados en la sexta categoría, sesionará ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre. Igualmente dispone el artículo en cita que, si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.*

2. *Teniendo en cuenta la actual emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud mediante Resolución No 385 de 12 de marzo de 2020, y los decretos expedidos por el Presidente de la República para conjurar los efectos nocivos de la expansión del virus SARS COV-2, en especial, el Decreto 417 de 2020, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo territorio colombiano, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 de 2020, en el que se dispuso la medida de aislamiento preventivo obligatorio, y, los Decretos 530 y 593 de 2020 en el que se amplió la vigencia de la mencionada medida hasta el 11 de mayo de 2020.*

3. *Mediante Decreto Ley 491 de 2020, el Presidente de la República, estableció lo siguiente:*

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

“Artículo 12. Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público. Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva. En este último caso, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado.

Las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación. Las decisiones deberán adoptarse conforme a las reglas de decisión previstas en los respectivos reglamentos, de todo lo cual deberá quedar constancia en las actas correspondientes a dichas sesiones, cuya custodia estará a cargo de sus secretarios.

Excepto los asuntos y deliberaciones sujetas a reserva, como las de los órganos colegiados de la rama judicial, las sesiones no presenciales deberán ser públicas, para lo cual se deberá utilizar únicamente los medios o canales habilitados para el efecto en el reglamento.

Lo dispuesto en el presente artículo tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”. (Subrayado fuera de texto original).

4. El parágrafo 3 del artículo 23 de la Ley 136 de 1994, adicionado por el artículo 2 de la Ley 1148 de 2007, establece que, la presidencia de los concejos, por acto motivado y sustentado en razones de perturbación del orden público, puede permitir que sus miembros participen de las reuniones de la Corporación de manera no presencial y que, para ese fin, pueden deliberar y decidir por medios electrónicos idóneos, tales como la videoconferencia; este parágrafo fue adicionado por el artículo 15 de la Ley 1551 de 2012, el cual prevé que, cada Concejo debe expedir un acto administrativo motivado en el que determine los requisitos para sesionar por medios no presenciales y que el Personero fungirá como veedor y verificador del uso proporcional, justificado y adecuado de esta medida.

5. El concepto de orden público, como lo ha expuesto la Corte Constitucional en sentencia C-128 de 2019, incluye la garantía de condiciones de salubridad:

“En un Estado Social de Derecho, la preservación del orden público representa el fundamento y el límite de las competencias de Policía. Al referirse al orden público, este Tribunal lo ha definido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”. Así las cosas, la Corte ha considerado que este deber de protección es función, principalmente, de las autoridades de Policía por ser las encargadas de garantizar el derecho constitucional fundamental a la salvaguarda de todas las personas dentro del territorio de la República.”.

Recientemente, en la sentencia C-225 de 2017 la Sala Plena de la Corte Constitucional se ocupó de definir el concepto de orden público, así:

“La importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana" (negrillas fuera de texto original).

6. Pese a la posibilidad jurídica para la realización de las sesiones ordinarias y por derecho propio del Concejo Municipal durante el mes de mayo en forma no presencial, el Presidente de la Mesa Directiva del H. Concejo Municipal ha manifestado formalmente la imposibilidad tecnológica que se presenta para que los concejales participen en forma virtual en estas sesiones, toda vez que la mayoría de los concejales pertenecen a zonas rurales en donde la conectividad a internet y el servicio de telefonía celular son nulos, siendo necesario que las sesiones se realicen en forma presencial, para lo cual ha solicitado autorización a la Alcaldesa Municipal.

7. Analizada la solicitud presentada por el Presidente del H. Concejo Municipal de Sucre, se debe concluir que, el Concejo Municipal es autónomo para decidir respecto de la realización de sesiones de forma no presencial, tal y como lo determina la normatividad en cita; sin embargo, es competencia del alcalde, mientras dura la orden de confinamiento nacional decretada por el Presidente de la República, autorizar la movilización de los H. Concejales para que puedan asistir a las sesiones presenciales que deben ser citadas por el Presidente de la Corporación, y las cuales se deben realizar bajo estrictos protocolos de bioseguridad, guardando la debida distancia mínima entre los participantes y sin exceder el número de personas permitidas en un mismo recinto.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1º: Autorizar al H. Concejo Municipal de Sucre, Cauca, para que, de ser estrictamente necesario, realice sesiones en forma presencial durante el mes de mayo de 2020, periodo durante el cual se desarrollan sesiones ordinarias que son convocadas por derecho propio, para el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales.

PARÁGRAFO 1.- Se autoriza a la (sic) miembros del H. Concejo Municipal y a sus empleados, para que se desplacen al sitio en que vaya a tener lugar las sesiones ordinarias, autorización que tendrá vigencia durante el mes de mayo de 2020 y durante los primeros 10 días del mes de junio en caso de que el Concejo decida prorrogar las sesiones ordinarias de este periodo legal, y en caso de que sean prorrogadas las medidas de confinamiento nacional.

ARTÍCULO 2.- El Presidente del H. Concejo Municipal velará por el estricto cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para la realización de las sesiones que tengan lugar durante este periodo.

ARTÍCULO 3.- Remítase copia al Honorable Concejo Municipal de Sucre, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 5.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición."

2.2. INTERVENCIONES

2.2.1. La alcaldesa del municipio de Sucre no se pronunció en la oportunidad concedida.

2.2.2. No se presentaron intervenciones de terceros interesados.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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. 061 de 2020 no encuentra alguna irregularidad, exceso o desproporción en esta disposición ya que la medida busca por el contrario, dentro de los límites constitucionales, superar la crisis sanitaria concluyendo que *“mediante el Decreto 593 de 2020 el Gobierno Nacional autorizó a los alcaldes para establecer en su respectiva jurisdicción algunas actividades o labores adicionales a las excepciones que ya se contemplaban a nivel nacional para el aislamiento preventivo obligatorio. En esta oportunidad, la Administración Municipal autoriza el desplazamiento de los miembros de la Corporación Municipal para continuar las sesiones de manera presencial sin que se vulnere la medida sanitaria”*.

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 14º 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 “Conmoción 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

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 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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 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

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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.

3.4.1. 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.

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 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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 parágrafo 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 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*

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 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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.

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

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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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 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.

⁶ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alíer 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 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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. 061 del 12 de mayo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Sucre, o si, por el contrario, ésta Corporación debe abstenerse de ello.

3.7.1. Que se trate de un acto de contenido general

A partir de la lectura del Decreto No. 061 del 12 de mayo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Sucre, se comprueba que con su expedición se dispuso la autorización a los miembros del concejo municipal y a sus empleados, para realizar sesiones ordinarias presenciales y asistir al recinto de la corporación durante el mes de mayo de 2020, en el evento que el presidente de la misma lo llegue a considerar necesario, previo cumplimiento de medidas de bioseguridad, como una medida excepcional al asilamiento preventivo obligatorio, dentro del marco de la emergencia en salud por Covid-19.

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas en el Decreto No. 061 del 12 de mayo de 2020, son de carácter general y *erga omnes*, pues abarcan la totalidad de miembros y empleados del concejo municipal de Sucre y procuran la adopción de medidas para la prevención de la propagación del coronavirus. 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

Según 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 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. 061 del 12 de mayo de 2020, señala en su encabezado que el respectivo acto es expedido por la alcaldesa del municipio de Sucre, en ejercicio de sus funciones constitucionales previstas en el artículo 315 superior⁷, así como las previsiones de la Ley 136 de 1994, 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 la alcaldesa del municipio de Sucre en uso de sus

⁷ Señala las atribuciones que se confieren a los alcaldes

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto No. 061 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.

En aras a determinar si se cumple con este último presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala deberá revisar los considerandos del Decreto No. 061 del 12 de mayo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Sucre, los cuales fueron transcritos al inicio de la providencia.

Al efectuar la mencionada revisión, se encuentra que el referido Decreto 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 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el presidente de la República, por el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19; **(iv)** Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, por el cual se imparten las instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Covid 19; **(v)** Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020 expedido por el presidente de la República "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", en el cual ordena el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00.00 a.m.) del día 13 de abril de 2020. **(vi)** Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, expedido por el presidente de la República, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."; **(vii)** Decreto 593 del 24 de abril de 2020, expedido por el presidente de la República, "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".

Corolario de lo anterior, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 061 del 12 de mayo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Sucre, puesto que, se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante un Estado de Excepción.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

3.8. El control inmediato de legalidad del Decreto No. 061 del 12 de mayo de 2020 - alcaldesa del municipio de Sucre

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 061 del 12 de mayo de 2020, procede entonces la Sala a realizar el correspondiente análisis integralidad de dicho acto administrativo; estudio que se dividirá en dos aspectos, los formales y los materiales.

En lo que tiene que ver con los aspectos formales, se revisarán la competencia y los requisitos de forma; y respecto de los aspectos materiales, se estudiará lo atinente a la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de Excepción, y la proporcionalidad de sus disposiciones.

3.8.1. Aspectos formales

3.8.1.1. La competencia

Constitucionalmente, los alcaldes tienen asignada la función de la conservación del orden público, con acomodo a la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la república y del respectivo gobernador. Los alcaldes, ostentan la calidad de primera autoridad de policía del ente territorial al que representan.

Adicionalmente, también se encuentran encargados de la dirección de la acción administrativa de los municipios, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, representándolo judicial y extrajudicialmente.

En cuanto a las situaciones de calamidad que se llegaren a presentar en una determinada población, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, establece:

“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.*

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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 particulares 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."

Así, es posible observar con claridad en las funciones señaladas, que la alcaldesa municipal de Sucre (Cauca), tiene la competencia legal de la conservación del orden público en el ámbito de su territorio, al igual que de prevención de riesgo o de mitigación de los efectos de desastres.

Ahora, en cuanto a las funciones relacionadas con la administración municipal, el literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece:

"ARTÍCULO 91. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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:

(...)

d) En relación con la Administración municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.
2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes,
3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro t mpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

8. Apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.

9. <Numeral INEXEQUIBLE>

10. Ejercer el poder disciplinario respecto de los empleados oficiales bajo su dependencia.

11. Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.

12. Conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y miembros de las juntas, concejos y demás organismos cuyos nombramientos corresponda al Concejo, cuando este no se encuentre reunido, y nombrar interinamente a quien deba reemplazarlos, excepto en los casos en que esta Ley disponga otra cosa.

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio.

14. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

15. Autorizar comisiones a los empleados públicos municipales de carrera administrativa para aceptar, con carácter temporal, cargos de la Nación, de los Departamentos o municipios.

16. Plantas de Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano: La Administración municipal con el fin de abastecer adecuadamente de carnes a la población deberá utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al funcionamiento y prestación del servicio que ofrecen las Plantas de Beneficio de Animales para el Consumo Humano, garantizando su viabilidad desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social en los términos establecidos por las autoridades sanitarias.

Las Administraciones municipales podrán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el cumplimiento de este artículo.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

17. Plazas de Mercado Públicas: Las Administraciones municipales deberán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el adecuado funcionamiento y prestación del servicio de abastecimiento de alimentos a la población que ofrecen las Plazas de Mercado Públicas. Lo anterior para el óptimo desarrollo desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social de las mismas.

18. Solicitar al juez la declaratoria sobre la validez o la revisión de las condiciones económicas de los contratos de concesión que haya celebrado el municipio, cuando a su juicio el objeto verse sobre asuntos que no pueden ser realizadas por particulares, o cuando se trate de la prestación de servicios públicos domiciliarios u otros, motivado por una ecuación contractual que se encuentre desequilibrada en contra del municipio o porque esté afectando en forma grave el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en la Constitución.

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.

PARÁGRAFO. *El alcalde que en ejercicio de la función conferida en el numeral 5 de este literal exceda el presupuesto de la vigencia o la capacidad de endeudamiento establecida, incurrirá en falta gravísima."*

Igualmente, en los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, se dispuso que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la emergencia debían ser aplicadas, de manera coordinada, por los burgomaestres en la circunscripción de su territorio.

Así, es posible observar con claridad en las funciones señaladas, que la alcaldesa municipal de Sucre (Cauca), tiene la competencia legal de la conservación del orden público en el ámbito de su territorio, al igual que de prevención de riesgo o de mitigación de los efectos de desastres.

Ahora, el Decreto 061 del 12 de mayo de 2020, adopta las medidas excepcionales correspondientes para el funcionamiento del concejo municipal de manera presencial, teniendo en cuenta los elementos necesarios para la prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID 19, que, según se manifestó en precedencia, ha sido calificada como pandemia y, hasta la fecha, hay múltiples casos reportados en todo el territorio nacional. De esta manera, para la Sala resulta evidente que la materia tratada en acto objeto del sub iudice, se circunscribe al ámbito competencia de la alcaldesa municipal de Sucre.

3.8.1.2. Los requisitos de forma

Desde el punto de vista formal, el Decreto No. 061 del 12 de mayo de 2020, cumple a cabalidad con los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Según lo anterior, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo⁸, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe.

3.8.2. Aspectos materiales

3.8.2.1. Conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha mencionado: *“Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”*.⁹

En este punto es necesario establecer si el Decreto objeto de control guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción y las normas que le dan sustento, así, se tiene que los artículos primero y segundo disponen:

“ARTÍCULO 1º: Autorizar al H. Concejo Municipal de Sucre, Cauca, para que, de ser estrictamente necesario, realice sesiones en forma presencial durante el mes de mayo de 2020, periodo durante el cual se desarrollan sesiones ordinarias que son convocadas por derecho propio, para el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales.

PARÁGRAFO 1.- Se autoriza a la (sic) miembros del H. Concejo Municipal y a sus empleados, para que se desplacen al sitio en que vaya a tener lugar las sesiones ordinarias, autorización que tendrá vigencia durante el mes de mayo de 2020 y durante los primeros 10 días del mes de junio en caso de que el Concejo decida prorrogar las sesiones ordinarias de este periodo legal, y en caso de que sean prorrogadas las medidas de confinamiento nacional.

ARTÍCULO 2.- El Presidente del H. Concejo Municipal velará por el estricto cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para la realización de las sesiones que tengan lugar durante este periodo.”

Es pertinente destacar que el presidente de la República, a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término 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:

“Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la

⁸ Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390- 00(CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Vellilla.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578- 00(CA), Sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos."

Posteriormente, mediante los Decretos Ordinarios No. 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, se estableció que la aplicación de las instrucciones en materia de orden público, que para el efecto impartiera el presidente de la república, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus, debían ser aplicadas y coordinadas en el ámbito territorial.

Seguidamente, y acorde se enunció en el acápite de antecedentes de ésta providencia, se destaca que en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, en el cual se prorroga el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, se erigieron una serie de actividades exceptuadas de la medida restrictiva, y además, se autorizó a los alcaldes para establecer en su respectiva jurisdicción algunas actividades o labores adicionales a las excepciones contempladas a nivel nacional.

En ese orden de ideas, la autorización emanada por parte de la alcaldesa municipal de Sucre en favor del desplazamiento de los miembros y empleados del concejo municipal, con la finalidad de realizar sesiones ordinarias de manera presencial, no excede las competencias conferidas desde el Gobierno Nacional, ni desconoce las medidas sanitarias vigentes para el control de la pandemia, pues se evidencia que es un deber de los integrantes de la corporación, adoptar las medidas de bioseguridad para evitar el contagio y propagación del virus COVID-19.

Así las cosas, es claro que los artículos en mención acogieron las disposiciones del artículo tercero del Decreto No. 593 de 2020 proferido por el presidente de la República, adoptando una decisión que se enmarca en el desarrollo de los instrumentos y/o referentes normativos emitidos por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Excepción, con el único fin de establecer una excepción al aislamiento preventivo obligatorio en aras de garantizar el funcionamiento del concejo municipal.

En lo que respecta a los demás artículos del decreto objeto de control, se tiene que, se destaca que contienen aspectos formales relacionados con la comunicación, aplicación, control vigencia y publicidad del acto administrativo, que no ameritan un análisis de fondo.

3.8.2.2. La proporcionalidad

En lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de la proporcionalidad, la Sala evidencia que mediante el Decreto No. 061 del 12 de mayo de 2020, la alcaldesa municipal de Sucre acogió e instrumentalizó las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus COVID-19.

Así, se destaca que en desarrollo del artículo 3º del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el acto objeto del presente control inmediato de legalidad, establece una excepción a la medida de restricción en aras de facilitar el funcionamiento del concejo municipal, obligando a su vez la adopción de medidas sanitarias a sus

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

integrantes y empleados, consideraciones que se atemperan a las medidas excepcionales del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y con ocasión de la pandemia por Covid 19, por lo que las medidas ahí contenidas, devienen proporcionales.

En conclusión, el Decreto 061 del 12 de mayo de 2020, resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Como se demostró, se observa una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Esta Corporación aclara, como lo ha reiterado el Alto Tribunal Contencioso¹⁰, 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.

V. 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.- Declárase ajustado a derecho el Decreto No. 061 del 12 de mayo de 2020, *"Por medio de la (sic) cual se autoriza al concejo municipal de Sucre - Cauca a realizar en forma presencial las sesiones que sean estrictamente necesarias para el cumplimiento de las funciones legales y constitucionales."*, expedido por la alcaldesa de Sucre- Cauca.

SEGUNDO.- Notifíquese a través de la Secretaría de esta Corporación, a la alcaldesa municipal de Sucre (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

¹⁰ 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 00331 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 061 de 12 de mayo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE SUCRE- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

aprobado por la Sala en sesión de la fecha conforme consta en el acta.

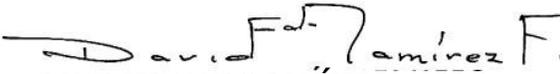
Los magistrados,



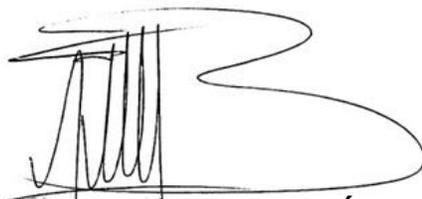
CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES
FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO