



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE DESPACHO PRIMERO

Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete.

Sincelejo, cuatro (4) de mayo de dos mil veinte (2020).

Asunto: Pronunciamiento Admisión.

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Proceso: 70-001-23-33-000-2020-00173-00

Solicitante: Municipio de Coveñas

Acto remitido: Decreto municipal 050 del 13 de abril de 2020

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisión de la solicitud de control inmediato de legalidad, respecto del Decreto Municipal No. 050 del 13 de abril de 2020 " *Por medio del cual se adoptan las instrucciones, actos, y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el periodo comprendido a partir de las cero horas (00:00 am del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 27 de abril de 2020 de todas las personas en el Municipio de Coveñas-Sucre y se dictan otras disposiciones*", expedido por el Alcalde Municipal de Coveñas, en uso de sus facultades constitucionales y legales, citando entre ellas, los artículos 2, 13 y 296 de la Constitución Política de Colombia ; los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 8 de abril de 2020 expedidos por el Presidente de la República de Colombia y la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de la Salud y la Protección Social.

I. ANTECEDENTES

Para que sea sometido a control inmediato de legalidad, el alcalde del Municipio de Coveñas, remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional,

copia del Decreto Municipal reseñado en antecedencia, actuación que fue objeto de reparto, correspondiéndole a este Despacho Primero, por ello fue enviado al correo electrónico habilitado para el efecto, para que se le imparta el impulso procesal del caso.

Por la naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad, su especial trámite no puede ser suspendido, pues se constituye por ley estatutaria¹, como una de las garantías propias de los estados de excepción, por ello, el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020², dispuso excepcionar su adelantamiento, de la suspensión de términos judiciales dispuesta en los Acuerdos: 11517³ del 15 de marzo de 2020, 11521⁴ del 19 de marzo de 2020, 11526⁵ del 22 de marzo 2020, 11532 del 11 de abril de 2020⁶ y PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020⁷.

La Ley 1437 de 2011 regula en su artículo 185, la cuerda procesal en la que se surte el control inmediato de los actos administrativos expedidos con ocasión o en desarrollo de los Decretos Legislativos durante el Estado de Excepción.

¹ Ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción, artículo 20.

² "Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos"

³ "Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública"

⁴ "Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública"

⁵ "Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública"

⁶ "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones, y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública."

⁷ "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones, y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor"

II. CONSIDERACIONES

La Constitución Política consagra en su artículo 215, que 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, el Presidente de la República puede declarar el Estado de Emergencia económica, social o ecológica.

Los actos administrativos que sean expedidos por el Gobierno Nacional o por las autoridades territoriales, con fundamento o en desarrollo de los decretos legislativos del estado de excepción constitucional, serán objeto de control inmediato y automático de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa, ello en virtud de lo dispuesto en la Ley 137 de 1994 -estatutaria de los estados de excepción-, la que al respecto en su artículo 20, reza:

"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."

Por su parte, el artículo 136 del CPACA dispone:

ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

El mismo estatuto procesal, en el numeral 14 del artículo 151, señala:

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 fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Se tiene que en cumplimiento del artículo 136 del CPACA, fue remitido a esta Corporación, el Decreto No. 050 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde municipal de Coveñas.

Al respecto, en Colombia, mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020⁸, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 constitucional, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto, con el objeto de conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19, conforme se pone de presente en la parte considerativa de dicho Decreto Legislativo que declara el estado de excepción.

Dentro del mismo contexto de la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional, expide el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020⁹, que deroga el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, y en el que dispone el aislamiento preventivo obligatorio y una serie de instrucciones, medidas preventivas y de contención de la Pandemia del Coronavirus-Covid-19-,

⁸ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

⁹ "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 todo el territorio nacional, cuya vigilancia, control y ejecución estarán a cargo de los alcaldes y gobernadores en ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Constitución y la ley.

A su vez, el Señor Presidente de la República expidió el Decreto 531 del 8 de abril de 2020¹⁰, en el cual impartió directrices para preservar la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional, disponiendo en su artículo 1¹¹, para su cumplimiento, el aislamiento preventivo.

En tal sentido, una vez leída la decisión administrativa contenida en el decreto de la referencia, observa el Despacho que en ella se adopta y adapta para el Municipio de Coveñas, la especial medida del aislamiento preventivo, con ocasión de la emergencia causada por la propagación del Covid 19.

En ese orden, se advierte, que el decreto remitido para control, hace expresa referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declara el estado excepcional de emergencia económica, social y ecológica en el país; y fue expedido el 13 de abril de 2020, es decir, en vigencia del estado de excepción, e incluso, menciona expresamente como normas a desarrollar, el Decreto 457 del día 22 del mismo mes, respecto del que se ha admitido control inmediato

¹⁰ "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".

¹¹ "**Artículo 1. Aislamiento.** Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-1".

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto".

de legalidad de actos dictados con fundamento en él¹² y que ha sido considerado, incluso en providencias del Consejo de Estado¹³, como de manifiesta importancia para afrontar la crisis generada por la pandemia del Covid 19, al disponer medidas relativas al confinamiento como aislamiento preventivo obligatorio y al derecho a libertad de locomoción

¹² Se destaca en pertinencia el H. Consejo de Estado, ha admitido ejercer control inmediato de legalidad sobre actos administrativos dictados con fundamento en el Decreto 457 de 2020, tal como puede verse en Autos, como el de fecha 30 de marzo de 2020, expediente de radicado. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, que reza:

"4).- Para garantizar que al interior de la entidad el «aislamiento preventivo obligatorio» ordenado en el Decreto Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020, el señor presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI-, mediante Resolución de 22 de marzo de 2020, dispuso entre otras medidas "la suspensión de términos" de las diferentes "actuaciones" administrativas que se adelantan en la agencia estatal "desde el 24 de marzo, a las 23:59 hasta el 13 de abril de 2020, a las 00:00".

Y Posteriormente, en el de fecha 2 de abril de 2020, expediente de radicado. 11001-03-15-000-2020-00979-00, C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, que reza:

"4).- Para garantizar que al interior de la entidad se cumpliera el «aislamiento preventivo obligatorio» ordenado en el Decreto Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020, el señor Director Ejecutivo de la FGN, mediante Circular 005 de 24 de marzo de 2020, dispuso entre otros lineamientos, la modificación del Plan Anual de Adquisiciones de ente investigador." Subrayado nuestro.

¹³ Al respecto, ver auto de abril 15 de 2020, expedido por la Sección Segunda, Subsección A del H. Consejo de Estado, en el expediente con radicado 11001-03-15-000-2020-01006-00, Control Inmediato de Legalidad, C. P. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, en el que se consideró:

*"Así, dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, que ha limitado ostensiblemente la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo**; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.*

*Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los **Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020**, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016.*

(...)

En conclusión, en estos casos, es evidente que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

como derecho fundamental¹⁴, así como al Decreto 531 del 8 de abril de 2020, de contenido similar, y expedido subsiguiente en el tiempo al Decreto 457.

Atendiendo lo precedente y como el decreto que se remite para control, fue proferido por una autoridad administrativa local, con sede en su foro judicial, como lo es, el alcalde municipal de Coveñas, corresponde la competencia para ejercer su control inmediato de legalidad, a este Tribunal Administrativo.

Así las cosas, es lo del caso proceder a admitir la solicitud de control inmediato de legalidad¹⁵, y a disponer su trámite, siguiendo lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Igualmente, se dispondrá la notificación personal de esta providencia, por el medio más expedito, -electrónicos al alcance- al alcalde del Municipio de Coveñas, Sucre, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

También, para mayor publicidad de este proceso especial, se ordenará que por Secretaría, se PUBLIQUE el AVISO en la página web de este Tribunal www.tribunaladministrativodesucre.gov.co.

A fin de garantizar la participación de la ciudadanía, y recepción de los conceptos, se dispondrá el correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación, al cual se deberán enviar los mismos.

¹⁴ Lo que en principio, se espera solo pueda hacerse a través de una norma con fuerza de ley.

¹⁵ Sin embargo, será la Sala Plena, la que ejercicio de su propia competencia, en su providencia, al analizar en definitiva sus disposiciones, determine en últimas la naturaleza, alcance y ámbito de control.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, el Despacho Primero del Tribunal Administrativo de Sucre,

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR en trámite especial y de única instancia, la solicitud de **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** respecto del Decreto Municipal No. 050 del 13 de abril de 2020 " *Por medio del cual se adoptan las instrucciones, actos, y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el periodo comprendido a partir de las cero horas (00:00 am del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 27 de abril de 2020 de todas las personas en el Municipio de Coveñas-Sucre y se dictan otras disposiciones*", expedido por el Alcalde Municipal de Coveñas.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente de esta providencia al alcalde municipal de Coveñas, por el medio más expedito - electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal-.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente de esta providencia, por el medio más expedito, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

CUARTO: Por Secretaría, **SOLICITAR** al alcalde municipal de Coveñas, para que si los hubiere, envíe al expediente los antecedentes administrativos del acto remitido para control, para ello, tendrá el término de 10 días, contados desde la notificación de la presente providencia .

QUINTO: Conforme el numeral 2° del artículo 185 del C.P.A.C.A, una vez realizadas las anteriores notificaciones, por Secretaría, **FÍJESE un AVISO** sobre la existencia del proceso, publicado en la página web de la Rama Judicial en el correspondiente enlace de este Tribunal, por

el término de diez (10) DÍAS, oportunidad en la cual, la representación legal de la entidad territorial, si a bien lo tiene, podrá defender lo fundado de su acto; así como cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito, en defensa o impugnación de la legalidad del mismo.

SEXO: Para mayor publicidad de este proceso especial, se ordenará que por Secretaría, se PUBLIQUE el AVISO en la página web de este Tribunal www.tribunaladministrativodesucre.gov.co

SÉPTIMO: Cumplido lo anterior, **se concede** un término de diez (10) días al Ministerio Público, para que emita su concepto fiscal. (Numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011).

OCTAVO: DISPONER del correo electrónico de la Secretaría de este Tribunal Administrativo, al cual deben **remitirse las intervenciones, conceptos y demás escritos dirigidos al presente proceso.** secretadmsuc@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOVENO: La decisión de fondo que corresponda en el asunto propuesto, será proferida conforme los términos establecidos en el numeral 6 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

Magistrado