



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE DESPACHO PRIMERO

Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete

Sincelejo, mayo cinco (5) del dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad.

Proceso: 70-001-23-33-000-2020-00128-00.

Solicitante: Municipio de Morroa.

Acto objeto de control: Decreto 041 de 20 de marzo 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. 041 del 20 de marzo 2020 *"Por el cual se modifica parcialmente el artículo cuarto del Decreto 038 de 2020 y se adoptan medidas y acciones sanitarias en el Municipio de Morroa con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Covid-19, emitida por el Ministerio de Salud y la Protección Social mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 y la Directiva Presidencial No. 02 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones"* expedido por el Alcalde Municipal de Morroa, en uso de sus facultades constitucionales y legales, citando las establecidas en los artículos 315 de la Constitución Política, Ley 9 de 1979, Ley 715 de 2001, Ley 1551 de 2025, Ley 1751 de 2015, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, Resoluciones 385 del 12 de marzo de 2020¹, y 453 del 18 de marzo de 2020², expedidas por el Ministerio de la Salud y la Protección Social, y los Decretos 418 del 17 de marzo de 2020 y 420 del 18 de marzo de 2020, expedidos por el Presidente de la República de Colombia.

¹ "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"

² "por medio de la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del Covid-19, y se dictan otras disposiciones".

I. ANTECEDENTES.

Para que sea sometido a control inmediato de legalidad, el Alcalde del Municipio de Morroa, 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 estatutaria³, 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 2020⁴, dispuso excepcionar su adelantamiento, de la suspensión de términos judiciales dispuesta en los Acuerdos: 11517⁵ del 15 de marzo de 2020, 11521⁶ del 19 de marzo de 2020, 11526⁷ del 22 de marzo 2020 y 11532 del 11 de abril de 2020⁸.

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.

I. 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

³ Ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción, artículo 20.

⁴ "Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos"

⁵ "Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública"

⁶ "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"

⁷ "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"

⁸ "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."

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 que se profieran en virtud del Estado de excepción, 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.

En Colombia, mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020⁹, 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-19¹⁰, conforme se pone de presente en la parte considerativa de dicho Decreto Legislativo que declara el estado de excepción¹¹.

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 418 de marzo 18 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público¹². De igual forma, el mismo día, profirió el Decreto 420 de 2020, por el cual se imparten instrucciones a los Alcaldes y Gobernadores para expedir normas en materia de orden público, en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Valga decir, que este último decreto fue derogado expresamente por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República.

⁹ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

¹⁰ Entre sus motivaciones, expone que el pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, había declarado previamente «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional...

¹¹ Entre ellas, se destaca aquí la siguiente: (...) "***Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio...***" Subrayado nuestro.

¹² Se resalta de su parte considerativa, la siguiente motivación:

"(...)

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que en virtud de las normas señaladas el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales y municipales están facultados para dictar medidas en materias de orden público, sin embargo, es necesario impartir instrucciones que organicen la expedición de actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

Dentro de ese contexto del estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional, el Alcalde Municipal de Morroa, envía a este Tribunal Administrativo, el Decreto 041 del 20 de marzo de 2020, para que surta el especial control inmediato de legalidad, consagrado en los estados de excepción respecto de los actos administrativos que se dicten con fundamento o en desarrollo de los decretos legislativos.

Sobre el decreto remitido para control, se observa que no menciona expresamente como fuente legal a desarrollar, el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el estado excepcional de la emergencia; sin embargo, la sola falta de mención al mismo, o a otros decretos expedidos formalmente como legislativos, no resulta suficiente en el caso, para que sea del resorte del Despacho¹³, su descarte o exclusión *ab-nitio* del control inmediato de legalidad.

Ello es así, en razón de que no sólo se trata de un acto administrativo general, expedido en vigencia del estado excepcional, respecto del cual las motivaciones que justifican las medidas que con él se pretende adoptar para el municipio, corresponden y se subsumen dentro los supuestos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica y social¹⁴; sino que además, citan en su fundamento, decretos como el 418 y el 420 de 18 marzo de 2020, los que junto con el 457 del 22 del mismo mes¹⁵, han sido considerados,

¹³ Considera el Despacho que el descarte *ab-initio* del control inmediato, solo es de su resorte como Magistrado Sustanciador, en aquellos casos, en donde sea evidente la imposibilidad relacional del acto remitido con el desarrollo de un Decreto Legislativo.

¹⁴ Como son, los de la declaratoria de pandemia del corona virus -COVID 19- por parte de la OMS; el crecimiento exponencial de su propagación en el mundo y la presencia de casos en Colombia; la previa declaratoria por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, de la emergencia sanitaria, por causa de la mentada pandemia, y la necesidad de adoptar las medidas necesarias para su prevención, contención y mitigación, como es la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en sitios públicos.

¹⁵ Expedidos por el Gobierno Nacional en el marco y contexto de la declaratoria del estado de excepción, siendo el Decreto 420 de 2020 derogado por el Decreto 457 de 2020, el cual dispuso el aislamiento preventivo obligatorio e instrucciones a los mandatarios locales en el marco de la emergencia sanitaria y mantenimiento de orden público. Se destaca en pertinencia el H. Consejo de Estado, ha admitido ejercer control inmediato de legalidad sobre actos administrativos dictados con fundamento en 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:

incluso en providencias del Consejo de Estado¹⁶, como de manifiesta importancia para afrontar la crisis generada por la pandemia del Covid 19, al disponer medidas relativas al confinamiento y al derecho a libertad de locomoción como derecho fundamental.

Será entonces, la Sala Plena del Tribunal, la que en virtud de la asignación legal, en ejercicio de su propia competencia¹⁷ del control inmediato de legalidad, determine en su providencia, si en definitiva, el acto remitido, corresponde en concreto, a uno que desarrolla decretos legislativos.

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 Morroa,

*"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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Competence de la competence

corresponde la competencia para ejercer su control inmediato de legalidad, a este Tribunal Administrativo de Sucre.

Por lo anterior, es lo del caso proceder a admitir la solicitud de control inmediato de legalidad, y a disponer su trámite, siguiendo lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, se dispondrá la notificación personal de esta providencia, por el medio más expedito - electrónico al alcance-, al alcalde municipal de Morroa, 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.

Ahora bien, con el 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 (secretadmsuc@cendoj.ramajudicial.gov.co)

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 No. 041 del 20 de marzo 2020 *"Por el cual se modifica parcialmente el artículo cuarto del Decreto 038 de 2020 y se adoptan medidas y acciones sanitarias en el Municipio de Morroa con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Covid-19, emitida por el Ministerio de Salud y la Protección Social mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 y la Directiva Presidencial No. 02 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones"* expedido por el Alcalde Municipal de Morroa.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente de esta providencia al Alcalde Municipal de Morroa, 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 Morroa, 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 del presente acto administrativo.

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.

SEXTO: 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,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eduardo', is enclosed within a thin black rectangular border.

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

Magistrado