



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE **Despacho Primero**

Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete.

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

Asunto: Admisión.
Medio de Control: Control inmediato de legalidad.
Proceso: 70-001-23-33-000-2020-00185-00.
Acto: Decreto No. 0230 de abril 16 de 2020, expedido por el Departamento de Sucre.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisión de la solicitud de control inmediato de legalidad respecto del Decreto Departamental No. 0230 de 16 de abril de 2020 *"MEDIANTE EL CUAL SE CONVOCAN AUDIENCIAS PÚBLICAS MUNICIPALES VIRTUALES PARA CONOCIMIENTO Y PRIORIZACIÓN POR PARTE DE LA CIUDADANÍA DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN ENMARCADOS EN EL PLAN PLURIANUAL DEL PROYECTO DE PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE SUCRE 2020-2023 SUCRE DIFERENTE"*, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre.

I. ANTECEDENTES.

El Gobernador del Departamento de Sucre, remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto Departamental No. 0230 del 16 de abril de 2020 *"MEDIANTE EL CUAL SE CONVOCAN AUDIENCIAS PÚBLICAS MUNICIPALES VIRTUALES PARA CONOCIMIENTO Y PRIORIZACIÓN POR*

PARTE DE LA CIUDADANÍA DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN ENMARCADOS EN EL PLAN PLURIANUAL DEL PROYECTO DE PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE SUCRE 2020-2023 SUCRE DIFERENTE”.

El Decreto señalado, fue objeto de reparto, correspondiéndole al presente Despacho Primero, siendo enviado al correo electrónico habilitado para el efecto por esta Corporación, para que le sea dado el impulso procesal del caso.

Igualmente, 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.

Debe señalarse también, que por la naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad, su especial trámite no puede ser suspendido, pues se constituye por ley estatutaria, 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 2020¹, dispuso excepcionar su adelantamiento, de la suspensión de términos judiciales dispuesta en los Acuerdos: 11517² del 15 de marzo de 2020, 11521³ del 19 de marzo de 2020, 11526⁴ del 22 de marzo 2020, 11532 del 11 de abril de 2020⁵ y 11546 del 25 de abril 2020⁶.

¹ “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos”

² “Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública”

³ “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”

⁴ “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”

⁵ “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.”

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 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.

Los actos administrativos que sea expedidos por el Gobierno Nacional o por las autoridades territoriales, con fundamento y desarrollo de los decretos legislativos que se profieran en virtud del Estado de Emergencia, serán objeto de control inmediato y automático de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en virtud de lo dispuesto en la Ley 137 de 1994 - estatutaria de los estados de excepción-, cuyo 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."

De igual manera, 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 del CPACA 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 2020⁷, 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-19⁸, conforme se pone de presente en la parte considerativa de dicho Decreto Legislativo que declara el estado de excepción⁹.

⁷ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

⁸ 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...»

⁹ Entre ellas, se destaca aquí la siguiente: (...) " 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." Subrayado nuestro.

Posteriormente, dentro del mismo contexto de la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020¹⁰, 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-, 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.

En el mismo marco de la emergencia, se pone de presente que el 28 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 491¹¹, con ámbito de aplicación en todas las entidades u organismos públicos de todos los sectores, órdenes y niveles¹², en el que consagra, entre otras, las medidas transitorias relacionadas con la permisión de reuniones no presenciales de salas, juntas, consejos colegiados que sean necesarias para el ejercicio o colaboración de las funciones públicas, prevista en el artículo 12¹³, donde sus integrantes y miembros puedan

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 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.

¹² Artículo 1. Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

¹³ **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.

deliberar por comunicación simultánea, y con limitaciones generales, en ella señaladas.

Dentro del contexto del estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional, el Gobernador del Departamento de Sucre, envía a este Tribunal Administrativo, el Decreto 0230 de abril 16 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.

Pues bien, leída aquella decisión administrativa, observa el Despacho que en ella se adopta para dicho Departamento, la medida de realizar audiencias públicas municipales virtuales, para efectos de la transparencia y la participación ciudadana, para que ésta pueda conocer los proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales de inversión y puedan presentar propuestas de priorización de esas inversiones. Ello como consecuencia de la imposibilidad de realizar, de forma presencial dichos encuentros por el aislamiento obligatorio preventivo decretado por el Gobierno Nacional en los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto 531 del 8 de abril de la misma anualidad.

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; fue expedido el 16 de abril 2020, es decir, en vigencia del estado de excepción, e incluso, y aunque no lo mencione expresamente como norma a desarrollar, con posterioridad, al Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de este mismo año, en el que en especial se adopta, la medida legislativa referida a la posibilidad de realizar reuniones no

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.

presenciales, de salas, consejos colegiados, o en general, para el ejercicio colaboración, o participación en el ejercicio de funciones públicas.

Asimismo, el acto que se remite para control, cita entre otros, como uno de sus fundamentos, el Decreto 457 de 22 marzo de 2020, el cual fue expedido por el Gobierno Nacional en el marco y contexto de la declaratoria del estado de excepción¹⁴, y como puede verse, el H. Consejo

¹⁴ 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.

Por esto, bajo un criterio de razonabilidad, y dado que la esencia del control inmediato de legalidad radica en garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, se hace necesario actualizar el contenido de las disposiciones legales antes enunciadas, para que la base de actos generales expedidos por las autoridades administrativas territoriales o nacionales que pueden ser revisados a través de ese medio de control se amplíe.

(...)"

de Estado, ha admitido ejercer control inmediato de legalidad sobre actos administrativos dictados con fundamento en él¹⁵.

Siendo así, el acto traído a control inmediato de legalidad, al ser proferido por una autoridad administrativa local, con sede en su foro judicial, como lo es, el Gobernador del Departamento de Sucre, le corresponde la competencia para ejercer su control inmediato de legalidad, a este Tribunal Administrativo de Sucre.

Así entonces, atendiendo lo precedente, se procede por el Despacho, a admitir la solicitud de control inmediato de legalidad, y disponer su trámite. Sin embargo, será la Sala Plena del Tribunal, la que en su providencia, en ejercicio de su natural y propia competencia, defina si el acto remitido, corresponde en concreto, a uno que desarrolla decretos legislativos.

Así, siguiendo lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se dispondrá la notificación personal de esta providencia, por el medio más expedito - electrónico al alcance-, al Gobernador del Departamento de Sucre, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

¹⁵ Al respecto, puede verse las siguientes providencias del Consejo de Estado, en las que se avoca control inmediato de legalidad, respecto de actos administrativos (Resoluciones, Circulares) expedidos como fundamento o desarrollo del **Decreto 457 de 22 de marzo de 2020**, así:

.-Auto 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".*

.-Auto 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.

Por último, con la finalidad 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.

En mérito de lo manifestado, el Despacho Primero del Tribunal Administrativo de Sucre,

RESUELVE:

PRIMERO: ADMÍTESE la solicitud de **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** respecto del Decreto No. 0230 del 16 de abril de 2020 "*MEDIANTE EL CUAL SE CONVOCAN AUDIENCIAS PÚBLICAS MUNICIPALES VIRTUALES PARA CONOCIMIENTO Y PRIORIZACIÓN POR PARTE DE LA CIUDADANÍA DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN ENMARCADOS EN EL PLAN PLURIANUAL DEL PROYECTO DE PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE SUCRE 2020-2023 SUCRE DIFERENTE*", expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al Gobernador del Departamento de Sucre, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

TERCERO: NOTIFÍQUESE personalmente al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

CUARTO: Por Secretaría, **SOLICÍTESE** al Gobernador del Departamento de Sucre, para que si los hubiere, envíe al expediente los antecedentes administrativos del Decreto 0230 de abril 16 de 2020, para ello, tendrá el término de 10 días, contados desde la notificación del presente auto.

QUINTO: Conforme el numeral 2º 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, 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: INVÍTESE a la FACULTADES DE DERECHO de las siguientes Instituciones de Educación Superior, UNIVERSIDAD DE SUCRE, CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE CARIBE – CECAR y CORPORACIÓN UNIVERSITARIA ANTONIO JOSÉ DE SUCRE - CORPOSUCRE, para que dentro del término de fijación del aviso mencionado en el numeral anterior, presenten si a bien lo tienen, concepto sobre la legalidad del Decreto No. 0230 del 16 de abril de 2020.

SÉPTIMO: Para mayor publicidad de este proceso especial, por Secretaría, **PUBLÍQUESE** el AVISO en la página web de este Tribunal www.tribunaladministrativodesucree.gov.co.

OCTAVO: Expirado el término de fijación del aviso, **CONCÉDESE**, sin necesidad de auto posterior, el término de los diez (10) días siguientes, como oportunidad para que el Ministerio Público emita concepto (Numeral 5º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011).

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eduardo', written over a light gray rectangular background.

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE
Magistrado.