



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 29 de mayo de dos mil veinte (2020)

SALA UNITARIA

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL–	
Asunto:	Auto deja sin efecto
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000- 2020-00138-00
Municipio:	Sampués – Sucre
Acto administrativo a controlar:	Decreto 071 del 12 de marzo de 2020
Procedencia:	Control inmediato – Municipio de Sampués - Sucre

1. LOS ANTECEDENTES

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Presidente de la República de Colombia a través del **Decreto 417 del 17 de marzo 2020**, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En

¹ Artículo 212 C.P.

² Artículo 213 C.P.

³ Artículo 215 C.P.

virtud de esa declaratoria, el Gobierno (presidente y sus ministros) han expedido múltiples, Decretos Legislativos (DL); es decir, normas que tienen fuerza de ley.

De conformidad con la página del departamento administrativo de la presidencia de la República a la fecha de la finalización del plazo de la declaratoria del estado excepción⁴, el gobierno nacional ha expedido 72 decretos legislativos.

Algunos de esos decretos legislativos requieren de normas que los *desarrollen* para que puedan ejecutarse o puedan ser operativos; es más, según la RAE⁵ la palabra **desarrollo** también puede entenderse como “llevar a cabo algo con ocasión de..., que sucede por los..., o tiene lugar en razón a...” los DL. Esas normas que los desarrollan, son actos administrativos y, si son de carácter general, estarán sometidas al control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley estatutaria de los estados de excepción; esto es, la ley 137 de 1994; en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, se desprende de las leyes previamente citadas en el párrafo anterior, que la competencia para ejercer el control inmediato de legalidad dependerá de si el acto administrativo es expedido por una autoridad nacional, en cuyo caso el conocimiento debe asumirlo el Consejo de Estado, o si es expedido por una autoridad territorial, en cuyo caso debe conocer en única instancia el Tribunal administrativo que ejerza jurisdicción en ese territorio (numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011).

El 15 de abril de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-2020-00138-00, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 071 del 12 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Sampedra –

⁴ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2020/decretos-marzo-2020> - Página consultada el 8 de mayo de 2020

⁵ <https://dle.rae.es/desarrollar>
desarrollar

De des- y arrollar¹.

1. tr. Aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral. Desarrollar la musculatura, la memoria. U. t. c. prnl.

2. tr. Exponer con orden y amplitud una cuestión o un tema.

3. tr. Realizar o llevar a cabo algo. Desarrolló una importante labor.

4. tr. Mat. Efectuar las operaciones de cálculo indicadas en una expresión analítica.

5. tr. Mat. Hallar los diferentes términos que componen una función o una serie.

6. tr. desus. desenrollar.

7. prnl. Suceder, ocurrir o tener lugar.

8. prnl. Dicho de una comunidad humana: Progresar o crecer, especialmente en el ámbito económico, social o cultural.

Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

2. NORMA A CONTROLAR

DECRETO N° 071 DE 2020 POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS DE PREVENCIÓN Y PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID.19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL VIRUS

El alcalde del Municipio de Sampedro - Sucre, en uso de sus facultades constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 49 de la Constitución Política determina, entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud”.

Que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5° que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como una de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que dicha norma, en el artículo 10°, enuncia como deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, los de “propender, por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad” y de “actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas”.

Que la Ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y al tenor del título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de la salud.

Que el artículo 598 establece que, toda persona debe velar por el mejoramiento de la conservación y recuperación de su salud personal y la salud de todos los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y en el cumplimiento de las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dictan las autoridades competentes.

Que de acuerdo con el artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de Importancia internacional un evento extraordinario que i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.

Que ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID.19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud, por lo que este Ministerio ha venido implementando medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contagios controlados.

Que el COVID19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser y estornudar, 2) contacto indirecto por superficies inanimadas, y 3) aerosoles por microgotas. y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.

Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (2019-nCoV), se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.

Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos y mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

Que el 9 de marzo de 2020, el Director General de la OMS recomendó, en relación con COVID-19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentre cada país, invocó la adopción prematura de medidas con un objetivo común a todos los países: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus para lo cual los países sin casos; con casos esporádicos y aquellos con casos agrupados deben centrarse en encontrar, probar, tratar y aislar casos individuales y hacer seguimiento a sus contactos.

Que, a la fecha, en el país se han detectado nueve casos provenientes del exterior ubicados en Bogotá, Medellín, Buga y Cartagena.

Que el Ministerio de Salud y Prosperidad Social, a través de la Resolución 380 de 2020 adoptó las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena respecto de las personas que arribaran a Colombia procedentes de la República Popular China, de Italia, de Francia y de España y dispuso las acciones para su cumplimiento.

Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que, con base en dicha declaratoria, es preciso adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia.

Que para tal fin deben preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio, en todos los espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en tomo a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus.

Que, siendo coherente con las disposiciones del Estado de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del territorio nacional y declara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, por causa del coronavirus COVID-19 y establecer disposiciones para su implementación.

En concordancia de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE:

Artículo 1º. *medidas de prevención y propagación. Adóptese medidas sanitarias de prevención y propagación del coronavirus COVID.19, en todo el municipio de Sampués hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

Artículo 2º. *Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*

2.1 *Suspender los eventos con aforo de más de 200 personas. Se adelantar las acciones que correspondan para vigilar el cumplimiento de la medida.*

2.2 *Ordenar a los establecimientos comerciales que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos. así como la de sus trabajadores.*

2.3 *Suspéndase todo permiso para realización de festividades corregimentales y urbanas, que ocasione aglomeraciones igual o mayor número de personas establecidas en el artículo 1º del presente acto administrativo.*

2.4. *Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos operen en el municipio a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.*

Artículo 3. *Cultura de prevención. Las instituciones públicas y privadas instituciones educativas, entidades de prestación de servicios de salud, la sociedad*

civil y la ciudadanía en general deben coadyuvar en la Implementación. En desarrollo del principio de solidaridad y de los postulados de respeto al otro, se deberá adoptar una cultura de prevención vital y minimización del riesgo.

Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y aclara
Dado en Sampedés - Sucre a los 12 días del mes de marzo de 2020.

3. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

ÚNICA INSTANCIA

Actuación procesal	Folio	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Tribunal y al despacho del ponente del CIL		15 de abril de 2020
Se admite la demanda		17 de abril de 2020
Se fija el AVISO a la comunidad en la página web de la rama judicial y de la secretaria del Tribunal		20 de abril de 2020 Inició: 21 de abril de 2020 Finalizó: 5 de mayo de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial al correo electrónico contactenos@sampues-sucre.gov.co		20 de abril de 2020
Se comunica a CECAR y a la Universidad de Sucre a los buzones electrónicos: idalia.ortiz@cecar.edu.co notificacionesjudiciales@unisucra.edu.co		20 de abril de 2020
Intervención y antecedentes administrativos de la entidad territorial		24 de abril de 2020
Sin intervención de la ciudadanía		----
Traslado al Ministerio público, con pronunciamiento		Inició: 6 de mayo de 2020 Finalizó: 19 de mayo de 2020 Intervención: 19 de mayo de 2020
Se radica el proyecto de fallo		

4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

4.1 EL MUNICIPIO DE SAMPUÉS:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaria del Tribunal el día 24 de abril de 2020; es decir, dentro de los cinco (5) días otorgados para ello, de conformidad con el numeral quinto de la providencia que admite el Control Inmediato de legalidad -CIL-, el Municipio de Sampedés, presentó informe informando que el antecedente del decreto 071 de 2020, “*Por la cual se adoptan medidas sanitarias de prevención y propagación del coronavirus covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.*”, fue el de darle aplicación a la Resolución 380 de 2020 de fecha marzo 10 del mes inmediatamente anterior, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que en su artículo 2, 2.2., dispuso que, las Secretarías de Salud territoriales debían tomar medidas pertinentes de prevención y protección en beneficio de la población residente en los respectivos municipios del País. Por tanto, el acto administrativo objeto de revisión constituye un mecanismo de complementariedad con respecto a las medidas ordenadas por el nivel nacional (Minsalud y Protección Social), fundamentado en aplicación de los

principios de armonía y colaboración que debe imperar entre las entidades del estado, en sus diferentes niveles.

4.2 EL MINISTERIO PÚBLICO:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaria del Tribunal el día 19 de mayo de 2020; es decir, dentro de los diez días otorgados para ello, de conformidad con el numeral tercero de la providencia que admite el Control Inmediato de legalidad -CIL-, la Procuraduría 164 judicial II para asuntos administrativos, presenta su concepto indicando que, el decreto remitido para control, fue expedido el 12 de marzo de 2020, esto es, antes del día que el Gobierno Nacional declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; por lo que es forzoso concluir que el decreto municipal dictado en ejercicio de la función administrativa del Alcalde del Municipio de Sampedro, no puede considerarse proferido en desarrollo o aplicación de los decretos legislativos adoptados en virtud de la declaratoria del estado de excepción, pues, no contiene un vínculo normativo ni material con la normatividad excepcional que haga ver la determinación cuestionada como un complemento, aclaración o interpretación directa de la legislación extraordinaria.

Concluye que, el Decreto 071 del 12 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal del Municipio de Sampedro, no cumple con los presupuestos para el ejercicio del Control Inmediato de Legalidad, como mecanismo especial consagrado en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en especial, el requisito de que el acto tenga como objeto desarrollar o dar aplicación a uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción; lo que indicaría que su examen judicial correspondería a los mecanismos ordinarios establecidos en la legislación contenciosa administrativa y no para que se haga uso de esta especial acción que se encuentra actualmente en trámite.

5 LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

5.1. LA COMPETENCIA. El Tribunal es competente para conocer en única instancia del presente medio de control, denominado Control Inmediato de Legalidad -CIL-, en atención a lo establecido en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 y los artículo 136, numeral 14 del artículo 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA-

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, establece:

*“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean citadas 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”.

En relación con esta disposición la Corte Constitucional, en sentencia **C-179 de 13 de abril de 1994**, mediante la cual hizo la revisión constitucional del proyecto, se expresó lo siguiente:

*“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos **que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República** durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la ley suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de Tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, en las normas que regulan el control inmediato de legalidad indica:

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 apprehenderá de oficio su conocimiento.

Sobre la competencia en única instancia del Tribunal, el CPACA establece:

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

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.*

A su vez, el trámite del control inmediato de legalidad está regulado así:

ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. *Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

- 1.** *La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*
- 2.** *Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 3.** *En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*
- 4.** *Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*
- 5.** *Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*
- 6.** *Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.*

5.2. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se ha establecido que:

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

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 Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala⁷ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a)** *Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*
- b)** *Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 05 de marzo de 2012, exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

⁷ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

- c) *Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*
- d) *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, 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.*

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena⁸ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

- e) *La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁹:*

*“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo 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, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

En síntesis, 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 impide ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

El Consejo de Estado, ya se había pronunciado en el mismo sentido en el 2010¹⁰, al expresar:

“La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse

⁸ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁹ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), M.P. Ruth Stella Correa Palacio

con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia.

Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.”

CONSIDERACIONES

El día 19 de mayo de 2020, de conformidad con el numeral 6¹¹ del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se presentó el proyecto de fallo dentro del proceso con Radicación: N° 70-001-23-33-000-2020-00062-00, mediante mensaje de datos enviado a los integrantes de la Sala Plena.

El día 22 de mayo de 2020, la Sala Plena realizó la reunión por medios virtuales con el fin de abordar el estudio de los proyectos de fallo presentados correspondientes al Control Inmediato de Legalidad de los Actos Administrativos proferidos por las autoridades regionales. La sesión y discusión de la Sala Plena fue suspendida, y reanuda el día 26 de mayo de 2020.

La Sala Plena, al abordar el estudio del proyecto de fallo dentro del proceso con Radicación: N° 70-001-23-33-000-2020-00062-00 consideró por mayoría, que no era procedente que dicha colegiatura realizara un pronunciamiento en Control Inmediato de Legalidad sino que la decisión debía ser de ponente, por cuanto el Decreto 031 objeto de ese estudio había sido proferido el 16 de marzo de 2020; es decir, con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción realizada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y que lo procedente entonces, era dejar sin efectos lo actuado hasta el momento, fijando de esta manera una regla frente a los actos administrativos remitidos para CIL por la entidades territoriales, que se encuadren en ese contexto temporal.

¹¹ 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

Dicha regla temporal, es plenamente aplicable al presente proceso **(2020-00138)** pues la norma remitida por el Municipio de Sampués para que el Tribunal Administrativo de Sucre realizara el respectivo Control Inmediato de Legalidad es del 12 de marzo de 2020.

En consecuencia, es forzoso concluir que, el acto administrativo objeto de estudio, fue proferido con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción que se realizó mediante el Decreto 417 de fecha 17 de marzo de 2020, **situación jurídica bisagra que no se presenta en este proceso**; por lo es posible afirma sin ambages que su fundamento no fue la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en esa norma por el Presidente de la República, ni algún Decreto Legislativo que hubiese sido expedido con ocasión de aquella; luego entonces, no los desarrolla ni formal, ni materialmente, por la sencilla razón que aquellos no existían en el ordenamiento jurídico cuando fue emitido el acto administrativo objeto de análisis; es decir, es anterior en el tiempo; por ello, es posible afirmar que el acto administrativo territorial fue expedido únicamente con base en el marco legal ordinario.

Lo que conduce a la Sala unitaria a colegir de igual forma como lo expresó el Ministerio Público en su intervención que, el acto administrativo remitido por el municipio, no es susceptible del control automático e inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ya que su fundamento son las facultades ordinarias del alcalde como primera autoridad de policía del municipio y no las nomas de rango legal proferidas con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, así lo ha señalado el H. Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia en la cual manifestó¹²:

Al respecto la Sala, en sentencia de 17 de mayo de 2001, expediente 5575¹³, precisó que “en el ejercicio del poder de policía, a través de la ley y de los reglamentos, se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo”, y que “Partiendo del anterior concepto, respecto de la responsabilidad del orden público atribuida a los alcaldes debe tenerse en cuenta que la Constitución indica que les corresponde cumplir y hacer cumplir sus normas y las de la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo, así como conservar el orden público del municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. Por ello, el alcalde es, por mandato constitucional, la primera autoridad de policía del municipio y, en tal calidad, además de la función genérica, confiada a todas las autoridades, de proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, tiene a cargo la específica de salvaguardar, en el ámbito territorial del municipio,

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil quince (2015) Radicación número: 66001-23-31-000-2011-00063-01 Actor: RICARDO ALFONSO REINA ZAMBRANO Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA

¹³ Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

*la pacífica convivencia entre sus habitantes y el ejercicio razonable y lícito de las actividades que ellos emprendan*¹⁴.

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta la postura fijada por la Sala Plena de este Tribunal el 22 y 26 de mayo de 2020 en el expediente 2020-00062, en relación con el límite temporal que desemboca en la imposibilidad de dar trámite al Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos que hayan sido proferidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se procederá a dejar sin efectos el auto admisorio y todo lo actuado en el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria del Tribunal Administrativo de Sucre, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO toda la actuación adelantada desde el auto que admitió el conocimiento del presente proceso, identificado con radicado: N° 70-001-23-33-000-**2020-00138-00-00** y en su lugar se dispone

SEGUNDO: NO DAR TRÁMITE y en consecuencia RECHAZAR el conocimiento del Decreto N° 071 del 12 de marzo de 2020 expedido por la señora Saira Bernarda Vergara Pérez, en su calidad de Alcaldesa del Municipio de Sampedro – Sucre., en Control Inmediato de Legalidad, por los motivos señalados en esta providencia.

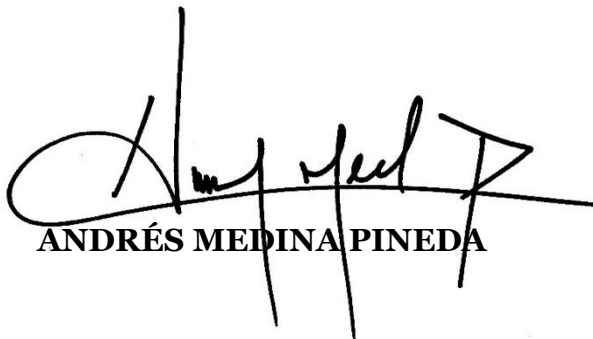
TERCERO: SE DISPONE el archivo de las diligencias.

CUARTO: NOTIFICAR a la señora Saira Bernarda Vergara Pérez, en su calidad de Alcaldesa del Municipio de Sampedro – Sucre.

QUINTO: NOTIFICAR por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, a la Señora Procuradora Delegada ante la Corporación

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,



ANDRÉS MEDINA PINEDA

¹⁴ Reiterada en sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Sección Primera de 26 de marzo del dos mil cuatro 2004. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianetta. Radicación número: 66001-23-31-000-2001- 00979 -01(8923) Actor: Nelson Salazar Ardila y sentencia de 22 de marzo de 2013 Consejero ponente: Guillermo Vargas