



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 70-001-23-33-000-2020-00162-00
Municipio:	Los Palmitos – Sucre
Acto administrativo a controlar:	Decreto 108 del 16 de marzo de 2020
Procedencia:	Control inmediato – Municipio de Los Palmitos – 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 21 de abril de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-2020-00162-00, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 108 del 16 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de Los

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.

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

2. NORMA A CONTROLAR

"Por medio del cual el Municipio de Los Palmitos-Sucre adopta la Declaración de Emergencia Sanitaria proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social y se dictan unas disposiciones"
LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE LOS PALMITOS, SUCRE, en uso de sus facultades constitucionales y legales y

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades;

Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que; "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud";

Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones";

Que el numeral 44,3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencia a cargo de los municipios; "...Ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros";

Que según el Artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los Alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción;

Que el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 señala que la gestión del riesgo de desastres, "(...J es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instruiremos, medidas y acciones permanentes, para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible."/

Que la ley en comento dispone entre los principios generales que orientan la gestión de riesgo., se encuentra el principio de protección en virtud del cual "Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados."; Que en igual sentido el principio de solidaridad social implica que: "Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.";

Que el artículo 12 de la precitada ley. consagra que: "Los Gobernadores y alcaldes, son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción".

Que el artículo 14 ibidem. dispone Tos Alcaldes en el Sistema Nacional, los Alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito

y en el Municipio. El Alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el Distrito o Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción":

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los Gobernadores y Alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras:

ARTICULO 202 COMPETENCIA EXTRA ORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

i)

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

Que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 50 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho;

Que el nuevo coronavirus (COVID-19) ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como emergencia en salud pública de importancia internacional, por eso se recomienda adoptar todas las medidas sanitarias para la prevención, manejo y control del virus;

Que la OMS declaró el 11 de marzo de 2020. que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad de propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuido en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los casos confirmados, y tratamiento, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio;

Que el Ministerio de Salud y Protección Social ha venido impartiendo lineamientos para la toma de medidas de detención, preparación y respuesta frente a este nuevo riesgo para la salud de los habitantes del territorio Colombiano, a través de circulares, protocolos y resoluciones;

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus;

Que con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del Municipio se hace necesario establecer las medidas necesarias para prevenir, mitigar y controlar la propagación de COVID-19.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: ADÓPTESE la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adopta medidas para hacer frente al virus.

ARTICULO SEGUNDO: DECLÁRESE la Emergencia Sanitaria en todo el territorio Municipal hasta el 30 de mayo de 2020; dicha declaratoria podrá finalizar o incrementarse antes de la fecha aquí señalada, si así lo considera pertinente el Gobierno Nacional.

ARTICULO TERCERO: SUSPENDER todos los eventos y aglomeraciones públicas y privadas de carácter social, deportivas, artísticas, recreativas, culturales, religiosas, políticas o de cualquier otra índole con presencia de más de 20 personas. Esta restricción aplica también para los establecimientos comerciales nocturnos, estaderos, discotecas billares, galleras, estadios.

ARTICULO CUARTO: ORDENAR a los establecimientos comerciales y de servicios como residencias, moteles, discotecas, restaurantes, droguerías, ferreterías, entidades bancarias, casinos, licorerías, estaderos, cantinas, centros recreativos, bares, mercados y demás 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.

ARTÍCULO QUINTO: ORDENAR a los demás entidades de derecho público o privado y a particulares con atención al público y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

ARTÍCULO SEXTO: ORDENAR a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen, adoptar las medidas higiénicas de limpieza y desinfección de los vehículos y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

ARTÍCULO SÉPTIMO: ORDENAR a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por la Secretaría de Desarrollo Social o la Alcaldía Municipal, en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

ARTÍCULO OCTAVO: Conminar a la ciudadanía para que adopte las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19):

I. De Autocuidado Personal: Cada persona deberá realizar una pausa activa con las siguientes acciones:

- 1 Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico.
- 2 Tomar agua (hidratarse)
- 3 Taparse nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser.
- 4 Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.
- 5 Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
- 6 En caso de gripe usar tapabocas y quedarse en casa.
- 7 Llamar a la línea 123 antes o al CRUE línea 3135519643 de ir al servicio de urgencia, si cree presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 37,5 °C axilar por más de dos días o silbido en el pecho en niños). El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas emergencias.
- 8 Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento). El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas emergencias.

II. De autocuidado colectivo:

- 1 Las entidades y empresas y espacios laborales adoptaran las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que les sea posible.
- 2 Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar de trabajo se deben lavar al menos tres veces por hora las manos y usar de manera

permanente tapabocas en el sitio de trabajo y limpiar con alcohol o gel antibacterial sus elementos de trabajo en lo susceptible.

3. Los conductores de buses y taxis que prestan el servicio de transporte de pasajeros local e intermunicipal desinfectaran diariamente los vehículos.

4. Todas las Instituciones Educativas y establecimientos públicos deben encargarse de lavar y desinfectar diariamente sus áreas de uso común. Se instalaran lavamanos y material higiénico en los lugares que de manera urgente asigne la Secretaria de Desarrollo Social.

5. Se deberán adelantar las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite agua para el consumo.

Estas medidas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

ARTÍCULO NOVENO: PLAN DE CONTINGENCIA. La Secretaria de Desarrollo Social adoptará el plan de contingencia para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

ARTÍCULO DÉCIMO: MEDIDAS PREVENTIVAS DE AISLAMIENTO Y CUARENTENA. Las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en la Resolución 380 de 2020 emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, serán aplicadas por un término de 14 días.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptas mediante el presente decreto, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: CULTURA DE PREVENCIÓN Las Instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general deben coadyuvar en la implementación del presente Decreto y de las disposiciones complementarias que se emitan. 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.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: La Empresas Social del Estado, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), así como las demás autoridades administrativas, llevarán a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración Municipal, con ocasión de la expedición del presente Decreto y las demás que resulten necesarias para garantizar la salubridad pública en el Municipio.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: ACTIVAR con carácter permanente el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Los Palmitos a los 16 MAR. 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		21 de abril de 2020
Se admite la demanda		23 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		24 de abril de 2020 Inició: 27 de abril de 2020 Finalizó: 11 de mayo de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial al correo electrónico		24 de abril de 2020

alcaldia@lospalmitos-sucre.gov.co		
Se comunica a CECAR y a la Universidad de Sucre a los buzones electrónicos: idalia.ortiz@cecar.edu.co notificacionesjudiciales@unisucre.edu.co		24 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: 12 de mayo de 2020 Finalizó: 26 de mayo de 2020 Intervención: 14 de mayo de 2020
Se radica el proyecto de fallo		

4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

4.1 EL MUNICIPIO DE LOS PALMITOS:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaría 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 Los Palmito, presentó informe señalando que, mediante el Decreto 108 de 16 de marzo de 2020 se adoptó la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección social, por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, y se dictan otras disposiciones para hacer frente al virus.

4.2 EL MINISTERIO PÚBLICO:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaria del Tribunal el día 4 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 Procuradora 44 judicial II para asuntos administrativos, presenta su concepto indicando que, el acto administrativo objeto de estudio no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la Republica durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Por el contrario, fue proferido antes de que el Presidente de la Republica declarara el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; y además, si bien contiene medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para

conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico.

Concluye que, el Decreto 108 del 16 de marzo de 2020, no es desarrollo de un Decreto de emergencia económica, social y ecológica, por cuanto no fue expedido con posterioridad al decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es decir no es desarrollo de un decreto legislativo expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción, y por lo tanto no es sujeto del control automático de legalidad.

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 aprehenderá 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 para defender 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.*
- 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

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.

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.

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 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

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

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.

presentó el proyecto de fallo dentro del proceso con Radicación: N° 70-001-23-33-000-2020-00062-00-00, 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° 70-001-23-33-000-2020-00062-00-00 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.

Dicha regla temporal, es plenamente aplicable al presente proceso **(2020-00162)** pues la norma remitida por el Municipio de Los Palmitos para que el Tribunal Administrativo de Sucre realizara el respectivo Control Inmediato de Legalidad es también del 16 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 afirmar 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, 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° 70-001-23-33-000-2020-00162-00 y en su lugar se dispone

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

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

SEGUNDO: NO DAR TRÁMITE y en consecuencia RECHAZAR el conocimiento del Decreto N° 108 del 16 de marzo de 2020 expedido por la señora Diana Judith Pérez Márquez, en su calidad de alcaldesa del Municipio de Los Palmitos – 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 Diana Judith Pérez Márquez, en su calidad de alcaldesa del Municipio de Los Palmitos – 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