



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- 2020-00180 -00
Departamento:	Sucre
Acto administrativo a controlar:	Decreto 188 del 16 de marzo de 2020
Procedencia:	Control inmediato – Departamento de 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 28 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-**2020-00180-00**, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 188 del 16 de marzo de 2020, expedido por el gobernador del Departamento de

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

"Por el cual se declara la Emergencia Sanitaria, se adoptan medidas sanitarias y medidas extraordinarias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones"

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las previstas en el art. 1, 2, 49, 303 y 315 del poder extraordinario de policía previsto en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 90 de 1979, la Ley 1755 de 2015, y demás Normas concordantes, y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 1 de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, y fundada, entre otros, en la prevalencia del interés general.

Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-889 de 2002, ha entendido el concepto de autonomía territorial como: "...un rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales. En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.(...) El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 10 de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria."

Que el artículo 2 de la Constitución Política señala, entre otros, como fines esenciales del Estado: "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución"; y, así mismo, dispone que: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia (...) demás derechos y libertades".

Que el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establece el deber de las autoridades administrativas de garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales, en virtud del principio de coordinación, para lo cual deben facilitar a las demás entidades el ejercicio de sus funciones, absteniéndose de impedir o estorbar su cumplimiento.

Que en ese orden, el derecho fundamental a la libertad comporta dentro de nuestro sistema jurídico un pilar fundamental que justifica la existencia misma del Estado; y, en ese sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-024 de 1994, precisó: "La preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público."

Que de acuerdo con el artículo 315, numeral 2, de la Constitución Política, corresponde al alcalde como atribución "conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador".

Que dentro del marco constitucional señalado, el legislador, mediante la Ley 4 de 1991, dispuso en los artículos 6 y 7, lo siguiente: "Corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado", y "Para efectos de la conservación del orden público en el territorio nacional se aplicarán preferentemente y de manera inmediata las órdenes y decretos del Gobierno Nacional en materia de policía, frente a las

disposiciones u órdenes expedidas por cualquier autoridad de las entidades territoriales."

Que el artículo 8 establece lo siguiente: "Normas y órdenes de Orden Público en lo Departamental, Distrital, Intendencia!, Comisaría! y Municipal. Para efectos de la conservación del orden público en los departamentos, intendencias y comisarías, las órdenes y decretos del gobierno departamental, intencional o comisaría!, en materia de policía, expedidas de conformidad con los principios consagrados en la Ley, serán de aplicación preferente e inmediata frente a cualquier disposición u orden expedida por las autoridades municipales."

Que, así mismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en su literal b), señala que los alcaldes son los responsables del orden público en sus respectivos territorios, según las instrucciones del presidente de la República y el respectivo Gobernador del departamento.

Que el artículo 202 de la ley 1801 de 2016 concede "Competencia extraordinaria 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.

Que en virtud de esa facultad, y para el mantenimiento del orden público o para su restablecimiento de conformidad con la Ley precitada, si fuere el caso, los alcaldes y gobernadores podrán dictar medidas tales como: "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.; decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan; Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios, 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 además el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 le concede "PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9a de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declararla emergencia sanitaria."

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 Título VII de Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, en el sentido 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 salud.

Que el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: "...Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia

sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o Un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada ".

Que el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 señala que la gestión del riesgo de desastres, "(...) es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, 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 ídem, 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 43 de la Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 377 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros", señala la competencia que tienen a cargo los Departamentos en materia de salud, consagrando que, entre otras funciones, les corresponde dirigir, coordinar, vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, en particular, garantizar la financiación y la prestación de los servicios de laboratorio de salud pública directamente o por contratación.

Que de acuerdo con el literal i) del artículo 2.8.8.1.1.9 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", es función, entre otras, de las direcciones departamentales de salud, en relación con el Sistema de Vigilancia de Salud Pública, declarar en su jurisdicción la emergencia sanitaria en salud de conformidad con la ley.

Que el 31 de diciembre de 2019, las autoridades Chinas, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida entre personas vinculadas a un mercado (productos marinos) en la ciudad de Wuhan (población de 58 millones de habitantes), sureste de China; de los cuales 7 fueron reportados como severos. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, con algunos pacientes presentando disnea y cambios neumónicos en las radiografías del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020; las autoridades chinas informaron que un nuevo coronavirus (nCoV) fue identificado como posible etiología, es decir es una nueva cepa de coronavirus que no se habla identificado previamente en el ser humano y que ahora se conoce con el nombre de COVID-19.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud Pública de interés Internacional — ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que atendiendo la declaratoria de ESPII de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que el 06 de marzo de 2020, se confirma el primer caso de COVID-19 en Colombia, específicamente en el Distrito Capital de Bogotá, procedente de Milán Italia, por lo cual, a partir de ahora, todas las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas, deberán tomar las medidas que permitan garantizar la detección temprana, contención, la atención y vigilancia epidemiológica ante este evento, en el departamento de Sucre.

Que, frente a lo anterior, se hace necesario realizar acciones de intensificación de vigilancia epidemiológica del nuevo Coronavirus COVID 19, con el fin de identificar oportunamente casos sospechosos del nuevo COVID-19 de acuerdo con la definición de caso establecida en las directrices técnicas del Instituto Nacional de Salud.

Que además de la llegada del nuevo coronavirus al país, el periodo epidemiológico actual se caracteriza por un aumento de la circulación viral endémica de otros virus respiratorios, aumentándose la presentación de infecciones respiratorias agudas en los diferentes grupos poblacionales.

Que esta situación incide en una inadecuada utilización del servicio de urgencias por parte del usuario, incluida la realización frecuente de TRIAGE no pertinentes; la retención de camillas que incrementa los tiempos de respuesta del Sistema de Atención Prehospitalaria - APH, lo cual afecta la capacidad resolutoria del Sistema de Emergencias Médicas.

Que la Organización Mundial de Salud, declaró como Emergencia de Salud Pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, viene implementando medidas preventivas a nivel nacional, para enfrentarlo en fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad, por lo cual mediante Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en alocución de apertura del Director General en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020 declaró que la infección causada por el nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) puede considerarse una pandemia y animo a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse para ello.

Que en dicha alocución se insiste en la importancia de que los países adopten medidas para mitigar el impacto de la pandemia, por lo que se manifestó que:

"Todos los países deben encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos. El mandato de la OMS es promover la salud pública. No obstante, estamos colaborando con un gran número de asociados de todos los sectores para mitigar las consecuencias sociales y económicas de esta pandemia. Esto no es solo una crisis de salud pública, es una crisis que afectará a todos los sectores, y por esa razón todos los sectores y todas las personas deben tomar parte en la lucha."

Que mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, dictando órdenes y medidas de obligatorio cumplimiento.

Que, ante tal problemática, con el fin de evitar, y mitigar los probables efectos que ocasione esta situación epidemiológica en el Departamento de Sucre, para conjurar la situación de amenaza sobre la población del Departamento, se hace necesario adoptar medidas sanitarias.

Que el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 23380, sentencia del 8 de agosto de 2012, Consejero Ponente Enrique Gil Botero, respecto del principio de proporcionalidad señala que:

«(.) es un criterio metodológico que permite establecer cuáles son los deberes jurídicos que imponen los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Su aplicación se realiza a través de los tres subprincipios mencionados -idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido-, el primero de ellos, se relaciona con que la intervención en los derechos fundamentales debe ser "adecuada" para conseguir un fin constitucionalmente legítimo; el segundo, se refiere a que la medida de intervención debe ser la más "benigna" en/re todas las que pueden ser aplicadas, y el tercer y último subprincipio, atañe a las ventajas de la intervención en los derechos fundamentales las cuales deben "compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad".

Que en Colombia se han confirmado oficialmente hasta el día 16 de marzo de 2020, 54 casos de personas que contrajeron el COVID-19, que en su mayoría provenían

de países extranjeros donde adquirieron el virus, por lo que ahora se debe pasar de una fase de prevención a una fase de contención dentro del manejo de la emergencia, con base en las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social.

Que ante una amenaza de semejante magnitud a la salud pública de los habitantes del Departamento de Sucre, es de imperiosa necesidad declarar la emergencia sanitaria en salud como lo ordena el Decreto Reglamentario 780 de 2016, y así mismo adoptar algunas de las medidas policivas extraordinarias contempladas en el precitado artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), con el fin de adelantar las gestiones necesarias para evitar o mitigar los efectos que ocasione la sobredemanda de los servicios de salud por la eventual llegada del COVID-19 a la jurisdicción de este Departamento.

Por ello,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Declarar la Emergencia Sanitaria en el Departamento de Sucre, de conformidad con la parte motiva del presente Decreto, la cual regirá hasta por el término de cuatro (4) meses, término durante el cual la Administración adoptará las medidas que estime necesarias para prevenir, mitigar, controlar, contener o suprimir el brote del COVID-19 en el Departamento de Sucre, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

PARÁGRAFO. La Secretaria Departamental de Salud, como autoridad sanitaria departamental determinará, dentro de los dos (2) días siguientes a la entrada en vigor del presente acto, el plan de acción de las demás medidas específicas para enfrentar la situación de emergencia declarada mediante el presente Decreto.

ARTICULO SEGUNDO: Ordenar la implementación de medidas extraordinarias de Policía ante situación de emergencia y calamidad con ocasión del brote COVID-19 en el Departamento de Sucre.

ARTICULO TERCERO: Conminar a la ciudadanía para que adopte las siguientes Medidas Sanitarias de obligatorio cumplimiento, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19) en el departamento de Sucre las cuales tiene como objeto prevenir, controlar la propagación del coronavirus (COVID-19) y mitigar sus efectos:

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. En los vehículos automotores, donde se trasladen 2 o más personas, deben bajar la totalidad de las ventanillas mínimo diez (10) centímetros.
6. Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
7. En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.
8. Llamar a la línea 192 antes de ir al servicio de urgencias si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 37,5 °C axilar por más de dos horas, silbido en el pecho en niños). El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas emergencias.
9. 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.
10. Cada persona que llega de la calle debe tomar un baño completo o limpieza de manos, cara y cuello con alcohol, agua oxigenada o agua con jabón. Colocar la ropa en remojo con agua y jabón de manera inmediata.

II. De autocuidado colectivo:

1. Las empresas y espacios laborales adoptaran las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que les sea posible. Se Insta a los servidores públicos y empleados con síntomas respiratorios a abstenerse de acudir a su lugar de trabajo hasta tanto cesen los síntomas. En caso de persistir los síntomas o empeoramiento del cuadro clínico acudir a la red de urgencias, siguiendo indicaciones que ha establecido la Secretaria de Salud Departamental de Sucre y demás autoridades de salud nacionales y municipales.

2. *Para los servidores públicos y empleados que sea indispensable que asistan al lugar de trabajo se deben organizar al menos tres turnos de entrada y salida a lo largo del día laboral. Se deben establecer horarios y mecanismos flexibles, teletrabajo, y atención virtual al ciudadano para la prestación de servicios en la Gobernación de Sucre y las entidades e institutos descentralizados del orden departamental.*
3. *Además del trabajo en casa y turnos de ingreso y salida, las universidades y colegios deben organizar la virtualización de tantas clases y actividades como les sea posible.*
4. *Todas las estaciones, terminales, buses, y vehículos del sistema de transporte público, sean estos terrestres, fluvial, marítimo o aéreo, se lavarán y se desinfectarán diariamente.*
5. *Todos los colegios y establecimientos públicos deben encargarse de lavar y desinfectar diariamente sus áreas de uso común.*
6. *Se deberán adelantar las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite agua para su consumo.*
7. *Las juntas directivas de cada edificio deberán tomar medidas especiales de limpieza, extremando estas en los lugares mas vulnerables como ascensores, hall de entrada y todas las áreas o zonas que incluyan pasamanos, así como instruir al personal de limpieza acerca de las medidas colectivas de limpieza necesarias. Instar a los residentes a no estornudar dentro de los ascensores y áreas comunes para lo cual deberá armar carteleras con información del coronavirus y medidas colectivas para evitar su propagación. Reunirse con conserjes, vigilantes y personal de limpieza para explicar que es el Coronavirus y porque se deben tomar medidas especiales de limpieza, explicando cuales son las áreas más vulnerables del edificio o conjunto residencial donde el virus podría entrar o expandirse.*
8. *Evitar visitas a los familiares, así como reuniones sociales en apartamentos, incluyendo cumpleaños y reuniones de cualquier índole.*
9. *Cada hogar debe organizarse para que solo una (1) persona por casa u apartamento hagan las compras de alimentos y que el resto de la familia permanezca en el hogar.*
10. *Recomendar a la comunidad minimizar el uso de transporte publico o lugares muy hacinados.*
11. *Restringir el acceso a los edificios y casas de personal que transporte domicilios-que estos sean manejados por ventanillas- o fuera del lobby. Y facilitar al personal de recepción y oficios varios guantes y tapabocas, así como spray desinfectante- ya sea alcohol 70% o cloro diluido en agua para que ellos desinfecten paquetes y para áreas comunes cerradas.*
12. *Conformar un Comité de emergencia para que unas cuantas personas estén liderando cualquier evento que se presente. Estas personas tendrían un conocimiento más detallado del manejo y sobre todo deben estar en permanente contacto y coordinación con las autoridades competentes en caso que sea necesario.*
13. *Hacer listado de líneas de emergencia a nivel departamental y municipal.*
14. *Ventilar muy bien áreas comunes, abrir ventanillas de áreas comunes de edificios y casas, así como realizar desinfección de llaves de casa, carro y tanques de basura con agua hervida.*
15. *Mantener medidas extremas con la circulación de los niños, no salir a la calle, en el caso de edificios y conjuntos residenciales mantenerlos en las áreas comunes en las que se realice las medidas adecuadas y de desinfección y limpieza.*
16. *Intensificar las acciones en materia de inspección, vigilancia y control sanitario a nivel departamental, en especial exigir en los lugares donde producen y comercialicen comidas, el uso de guantes, tapabocas y gorro para todo el personal que brinde el servicio.*

PARÁGRAFO. *Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como la Secretaria de Salud Departamental de Sucre en la medida que sean necesarias de acuerdo se vayan emitiendo.*

ARTICULO CUARTO: *Adoptar las siguientes Medidas Extraordinarias de Policía de obligatorio cumplimiento, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19) en el departamento de Sucre, las cuales tiene como objeto prevenir, controlar la propagación del coronavirus (COVID-19) y mitigar sus efectos:*

1. *Declarar TOQUE DE QUEDA en todo el territorio del departamento de Sucre, en consecuencia, restringir la circulación de personas a partir de las 20:00 horas hasta las 6:00 horas del día siguiente desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020 con excepción de quienes estén acreditados como miembros de la fuerza pública, ministerio público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo,*

Cuerpo Oficial de Bomberos, Organismos de socorro y Fiscalía general de la Nación, personal de vigilancia privada, personal sanitario, ambulancias, vehículos destinado a la atención domiciliaria de pacientes siempre y cuando cuenten con la respectiva identificación de la institución prestadora de salud a la cual pertenece, vehículos de atención prehospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio, Vehículos de personal de las empresas de servicios públicos domiciliario, Transporte de hidrocarburos, Servicios hotelero para el tema de alojamiento así como como servidores públicos del nivel directivo y asesor de las entidades territoriales del orden departamental y municipal en misión o en el ejercicio de sus funciones. Además, no afectara la prestación de servicios médicos y asistenciales de cualquier orden.

2. *Restringir en el Departamento de Sucre el ingreso de persona NO nacionales y NO residentes en Colombia, señalando que todos los pasajeros colombianos y residentes extranjeros tendrán aislamiento preventivo obligatorio por 14 días.*

3. *Instar a los alcaldes municipales y autoridades de tránsito a tomar medidas especiales de control respecto a la restricción de la circulación de motos con parrillero a nivel local, exceptuándose de esta medida motos de organismos de seguridad del Estado y socorro, empresas de vigilancia, escoltas, servicios domiciliarios, empresas de servicios públicos domiciliarios y profesionales de salud en turno, fuerzas militares, Armada Nacional, Policía Nacional, Autoridades de Tránsito, CTI fiscalía, Cuerpo Oficial de Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, así como servidores públicos del nivel directivo y asesor de las entidades territoriales del orden departamental y municipal en misión o en el ejercicio de sus funciones.*

4. *Suspender todos los eventos o aglomeraciones públicas y privadas de carácter*

social, deportivas, artísticas, recreativas, culturales, religiosas, políticas o de cualquier otra índole con aforo de más de 30 personas.

5. *Restringir temporalmente las actividades comerciales en los establecimientos como bares, discotecas y establecimiento nocturnos, salas de cine, casinos, licorerías, billares, establecimientos de juegos de azar, clubes sociales, gimnasio, salones de juegos, centros recreativos, moteles, estaderos, cantinas, spa y centros de estética y similares en el departamento de Sucre.*

6. *Limitar el servicio público en restaurantes y cafeterías, las cuales deben garantizar que la distancia de sus clientes de un metro entre sí. La ocupación de mesas debe ser de máximo del 30% de su capacidad normal. El horario será desde las 06:00 horas hasta las 20:00 horas. Se les conmina a estimular y promover entre sus clientes, la comida a domicilio y para llevar.*

7. *Conminar al comercio en general a implementar servicios a domicilio, ventas virtuales, ventas mediante plataformas tecnológicas, electrónicas y de internet.*

8. *Conminar al sector bancario para la implementación de medidas preventivas de propagación del COVID-19 como la desinfección permanente de cajeros electrónicos, puestos de atención cercanos y electrónicos, así como para que en las filas de acceso a los servicios bancarios los clientes guarden una distancia mínima de un metro entre cada persona.*

9. *Suspender la actividad turística, comercial y recreativo en todas las playas del departamento de Sucre.*

10. *Prohibir el zarpe y llegada de embarcaciones de tipo turístico, comercial, de transporte y de carga marítimo y fluvial, en especial en el muelle pesquero existente, ubicado frente al Golfo de Morrosquillo, en el municipio de Tolú, en el Departamento de Sucre; así como en los demás muelles, embarcaderos o lugares aptos para el zarpe y llegada de este tipo de embarcaciones.*

11. *Prohibir la apertura de escenarios deportivos y realización de jornadas deportivas en todo el territorio del departamento de Sucre.*

12. *Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado, lo cual se tratará más adelante en forma detallada en este mismo decreto.*

13. *Instar a los alcaldes para que se ejerza en las plazas públicas de mercado el monitoreo permanente con el objeto de evitar las aglomeraciones y propagación del virus. Las alcaldías y empresas de servicios públicos concertaran jornadas de desinfección de las mismas para disminuir los focos de posible contagio del virus. Control en el acceso de entrada y salida, así como establecer el lavado de manos y tapabocas de acuerdo a la directriz nacional.*

14. *Establecer respecto de los centros comerciales, supermercados y grandes superficies las siguientes medidas:*

14.1. *Limitar a un 30% máximo del aforo total la entrada de vehículos a los parqueaderos.*

14.2. *Controlar el acceso peatonal y circulación por pasillos y establecimientos y no superar el 30% de su capacidad total.*

14.3. *Controlar que las filas para acceder a bienes y servicios en todos los locales comerciales guarden entre cada persona un metro de distancia.*

Recomienda a los administradores y/o gerentes de estos lugares habilitar todas las cajas y puntos de pago para agilizar el servicio.

14.4. *Controlar en las plazoletas de comidas de los centros comerciales y supermercados, que se cumpla la distancia de un metro entre cada persona, disponiendo que la ocupación de las mismas no puede ser superior al 30% de su capacidad total.*

15. *Se ordena el cierre inmediato de todos los sitios de congregación de las distintas religiones o cultos, esto es, iglesias, confesiones y distintas denominaciones religiosas.*

16. *Previa la declaratoria de Calamidad Pública en el marco de la Ley 1523 de 2012 y en caso de resultar necesario los propietarios, poseedores y o tenedores de establecimientos hoteleros, residencias y moteles estarán obligados a permitir la ocupación total o parcial de los inmuebles de conformidad en los artículos 69 y 70 de la mencionada ley.*

17. *Conminar a los hospitales, centros de salud y demás centros asistenciales a restringir las visitas de familiares y amigos a los pacientes.*

18. *Limitar el acceso al sistema de transporte masivo, transporte publico colectivo hasta en un 50% de capacidad de ocupación de cada bus, buseta, buseton o articulado, así mismo se conmina para que en las filas los usuarios guarden la distancia mínima de un metro entre cada persona.*

19. *Instar a todos los habitantes de este departamento a informar a los organismos de salud través de la línea telefónica habilitadas: CRUE 24 horas 2822556 Celulares: 3135519643-3174028049, de las situaciones y condiciones de la población que dentro de su núcleo familiar sean de alto riesgo de la enfermedad COVID-19, por su edad, preexistencia medicas tales como diabetes, enfermedad respiratoria aguda, cáncer, enfermedades cardiovasculares y enfermedades que afectan el sistema inmunológicas.*

20. *Adóptese la directriz del nivel nacional con respecto al cierre de establecimiento educativos públicos y privados de educación preescolar, básica, media y superior en el departamento de Sucre. Instar para que se impulse el uso de medios tecnológicos y plataformas educativas.*

21. *Adoptar la directriz del nivel nacional con respecto al cierre de todas las modalidades de atención del Instituto de Bienestar Familiar en Sucre para la primera infancia, es decir, para niños y niñas entre cero a cinco años.*

22. *Instese a los alcaldes en coordinación con el Gobernador de Sucre a establecer un plan de alimentación básica para los sectores más vulnerables mientras se prolonga el estado de alerta sanitaria en el país.*

23. *Suspéndanse las visitas en los Centros de Reclusión Penitenciarios con asiento en el departamento de Sucre de acuerdo a la directriz emitida por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.*

24. *Ordénese a las empresas de servicios públicos, la reconexión inmediata del servicio público de agua potable a los morosos que a la fecha se encuentren suspendidos mientras se levanta la emergencia sanitaria. Abstenerse de incrementar los costos de la tarifa de acueducto mientras se levanta la emergencia sanitaria.*

ARTÍCULO QUINTO: *Ordenar a todos los integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud, a las entidades territoriales del orden municipal y demás actores necesarios del orden departamental para que lleven a cabo todas las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración Departamental, al amparo de la presente declaratoria de Emergencia Sanitaria y medidas extraordinarias de policía y las demás que resulten necesarias para garantizar la protección al servicio público esencial de salud.*

ARTICULO SEXTO: *Instalar de manera permanente el Puesto de Mando Unificado - PMU - en las instalaciones de la Gobernación de Sucre, conjuntamente con un cali center, para el monitoreo en tiempo real de todo lo relacionado con la prevención, contención y mitigación del COVID-19 en el departamento de Sucre.*

ARTICULO SÉPTIMO: *Activar con carácter permanente el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo, mientras duren las causas que dieron origen a la presente declaratoria.*

ARTICULO OCTAVO: *Confórmese un comité técnico asesor, integrado por representantes de la academia, del sector público o privado, de los gremios científicos, de las instituciones prestadoras de salud y de las entidades prestadoras de salud públicas y privadas, designados por el gobernador, que tendrá como función principal hacer recomendaciones sobre las medidas a adoptar.*

ARTICULO NOVENO: *Autorizar a todas las Secretarías del Despacho, y en especial a la Secretaria de Salud del Departamento de Sucre, para impartir ordenes e instrucciones mediante resolución o circulares, en los términos previstos en el*

presente Decreto, para tomar las medidas preventivas o correctivas que sean necesarias para evitar el contagio o propagación del COVID-19; efectuar el seguimiento de las acciones adelantadas en desarrollo de las medidas adoptadas y evaluar en forma periódica el cumplimiento de las mismas.

PARÁGRAFO: Desígnese a la Secretaría de Salud el departamento para expedir un protocolo de atención para las personas mayores de 60 años que habitan en nuestro territorio; establecer los protocolos y rutas de las subregiones del departamento de Sucre.

ARTICULO DÉCIMO: La declaratoria de Emergencia Sanitaria, las medidas adoptadas para prevenir, mitigar, controlar, contener o suprimir el brote del COVID-19 en el Departamento de Sucre, el plan de acción que se dicte para su implementación, la intervención de todos los integrantes del Sistema de Seguridades Social en Salud, entre ellos, las Empresas Sociales del Estado y las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud públicas, privadas y de economía mixta, las empresas promotoras de salud, y las Alcaldías Municipales, las medidas policivas adoptadas, así como el seguimiento y evaluación a estas acciones, deberán efectuarse en armonía y en estricta observancia de las disposiciones emitidas con ocasión de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional en todo el territorio colombiano.

ARTICULO DÉCIMO PRIMERO: El personal de salud y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, de acuerdo con su competencia, y con apoyo de la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional), realizará controles para la detección activa de posibles casos de COVID 19 en el Departamento de Sucre y su posterior seguimiento y aislamiento preventivo, priorizando lugares de ingreso al Departamento como vías y terminales de transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo. Toda actuación realizada en virtud del presente artículo se deberá informar de manera inmediata a la Secretaría de Salud Departamental de Sucre y a las Personerías Municipales con el objeto de garantizar la activación de las rutas críticas de COVID-19.

ARTICULO DÉCIMO SEGUNDO: Reiterar las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en el artículo 20 de la Resolución 385 de 2020, instando a los Municipios a cumplir y hacer cumplir aquellas que sean de su competencia e imponer las sanciones a que haya lugar por su incumplimiento.

ARTICULO DÉCIMO TERCERO: Instar a los ciudadanos del Departamento para que apropien las acciones del autocuidado individuales y colectivas, según las recomendaciones de la Secretaría de Salud del Departamento y de las autoridades nacionales y Municipales.

ARTICULO DÉCIMO CUARTO: La red pública y privada de prestadores de servicios de salud deberán:

a) Aunar recursos y esfuerzos para organizar equipos de atención domiciliaria para hacer detección y prevención epidemiológica a través de equipos territoriales. No seguirán la lógica de aseguramiento individual, pública o privada, sino el trabajo mancomunado, por distribución territorial.

b) Distribuir territorialmente los equipos domiciliarios, hacer seguimiento a los casos que se reporten sospechosos, así como aquellos que se confirmen y que no requieran de hospitalización.

c) Priorizar la atención domiciliaria inicial en caso de que se presenten pacientes contagiados por COVID19 en el Departamento de Sucre, esto con el propósito de no congestionar los servicios de salud y urgencias y disminuir el riesgo de contagio.

d) Organizar la entrega a domicilio de medicamentos, de manera tal que se evite a los pacientes con enfermedades crónicas tener que asistir a los hospitales a recogerlos. Lo anterior, será aplicable a la Secretaría de Salud.

Parágrafo. Con el objeto de prevenir, contener, y eventualmente, mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTICULO DÉCIMO QUINTO: Las Empresas Sociales del Estado - Subredes Integradas de Servicios de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas, 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 Departamental, con ocasión de la expedición del presente decreto y las demás que resulten necesarias para garantizar la salubridad pública en el Departamento de Sucre.

ARTICULO DÉCIMO SEXTO: Con el objeto comunicar y publicitar las medidas adoptadas:

- Instar a los medios de comunicación para emitir información relacionada con las medidas para prevenir el contagio y rutas de atención, para lo cual la gobernación de Sucre en articulación con las alcaldías suministrara las piezas comunicacionales respectivas.
- Distribuir piezas comunicacionales tendientes a prevenir y mitigar el contagio del virus en los peajes, terminales de transporte, aeropuertos, transporte público, en centros comerciales, en entidades públicas y privadas y en general en todos los lugares de gran afluencia de público.
- Comunicar a través canales y redes institucionales las medidas adoptadas mediante el presente decreto.

ARTICULO DÉCIMO SÉPTIMO: Las autoridades administrativas, de tránsito y de policía vigilarán y controlarán el cumplimiento de las medidas adoptadas mediante el presente decreto.

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO: A quien incumpla, desacate o desconozca las disposiciones consagradas en el presente Decreto, se le impondrán las medidas correctivas conforme a la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana), sin perjuicio de (o establecido en la Ley 9 de 1979 y la prevista en el Artículo 368 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal). A los servidores públicos y particulares que cumplan funciones públicas les serán exigibles las responsabilidades previstas en la Ley 599 de 2000 (Código Penal) y en la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único).

ARTICULO DÉCIMO NOVENO: Comunicar el presente Decreto a la Asamblea Departamental de Sucre.

ARTICULO VIGÉSIMO: El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO: Ordénese la publicación del presente Decreto en la página web del Departamento De Sucre.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Sincelejo, a los 16 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		28 de abril de 2020
Se admite la demanda		30 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		4 de mayo de 2020 Inició: 5 de mayo de 2020 Finalizó: 18 de mayo de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial al correo electrónico gobernacion@sucre.gov.co , contactenos@sucre.gov.co y olimpo_alvarez_samur_juridica@sucre.gov.co		4 de mayo de 2020
Se comunica a CECAR y a la Universidad de Sucre a los buzones electrónicos: idalia.ortiz@cecar.edu.co notificacionesjudiciales@unisuc.edu.co		4 de mayo de 2020
Intervención y antecedentes administrativos de la entidad territorial		7 de mayo de 2020
Sin intervención de la ciudadanía		----
Traslado al Ministerio público, sin pronunciamiento		Inició: 19 de mayo de 2020 Finaliza: 2 de junio de 2020
Se radica el proyecto de fallo		

4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

4.1 EL DEPARTAMENTO DE SUCRE:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaría del Tribunal el día 7 de mayo 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 Departamento de Sucre, presentó informe señalando que el Decreto 0188 de 16 de marzo de 2020 declara la emergencia sanitaria por lo tanto al anunciado acto administrativo no lo antecede ningún otro con ocasión a la declaratoria del estado de emergencia.

4.2 EL MINISTERIO PÚBLICO:

Hasta la fecha no presentado concepto; sin embargo, debe precisarse que el termino concedido para su intervención, no ha finalizado.

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, 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

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. Alíer 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:

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 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.”

- 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

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.

Dicha regla temporal, es plenamente aplicable al presente proceso (**2020-00180**) pues la norma remitida por el Departamento de Sucre 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

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.

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 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,

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

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-**2020-00180-00** y en su lugar se dispone

SEGUNDO: NO DAR TRÁMITE y en consecuencia RECHAZAR el conocimiento del Decreto N° 188 del 16 de marzo de 2020 expedido por expedido por el señor Héctor Olimpo Espinosa Oliver, en su calidad de gobernador del Departamento de Sucre, en Control Inmediato de Legalidad, por los motivos señalados en esta providencia.

TERCERO: SE DISPONE el archivo de las diligencias.

CUARTO: NOTIFICAR al señor Héctor Olimpo Espinosa Oliver, en su calidad de gobernador del Departamento de 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