



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- 2020-00211-00
Municipio:	Majagual - Sucre
Acto administrativo a controlar:	Decreto 096 del 29 de abril de 2020
Procedencia:	Control inmediato – Municipio de Majagual - 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**

¹ Artículo 212 C.P.

² Artículo 213 C.P.

³ Artículo 215 C.P.

marzo 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En virtud de esa declaratoria, el Gobierno (presidente y sus ministros) han expedido múltiples, Decretos Legislativos (DL); es decir, normas que tienen fuerza de ley.

Posteriormente, el presidente con la firma de todos los ministros a través del **Decreto 637 del 06 de mayo 2020**, declaró nuevamente un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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 primer estado excepción⁴, el gobierno nacional había expedido numerosas normas con fuerza de ley y en vigencia del segundo, continua la producción normativa de 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

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.

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 7 de mayo de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-2020-00211-00, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 096 del 29 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Majagual – Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

2. NORMA A CONTROLAR

Decreto Municipal N° 096 (Abril 29 de 2020)
"Por medio del cual se adicionan nuevas medidas de restricción, en aras de garantizar el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Majagual - Sucre y se dictan otras disposiciones"

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MAJAGUAL - departamento de Sucre, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las consagradas en el artículo 315 de la constitución política de Colombia, ley 1437 de 2011, ley 136 de 1994 modificada por la ley 1551 de 2012, ley 1801 de 2016 y decreto No. 457 de marzo 22 de 2020, y,

CONSIDERANDO

Que, la carta política en su artículo 2, determina como uno de los fines esenciales del estado, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Así mismo determina que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y reestablecerlo donde fuere turbado.

Que mediante el decreto No. 593 de abril 24 de 2020, el gobierno Nacional a través del ministerio del interior, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que en el artículo primero del decreto No. 593 de abril 24 de 2020, se Ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que en el artículo segundo del decreto No. 593 de abril 24 de 2020, ordenó a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el mencionado decreto.

Que en el artículo tercero del decreto No. 593 de abril 24 de 2020, se establecen las garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Así mismo se ordena a los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitir el derecho de circulación de las personas a que hace referencia dicha norma.

Que el numeral segundo del Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia de 1991 le atribuyó al Alcalde municipal la obligación de conservar el orden público en el Municipio, de conformidad con la Ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo Gobernador. Por lo anterior, la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia todas las órdenes que imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante de policía.

Que de conformidad con el artículo 202 de la ley 1801 de 2016, establece lo siguiente:

ARTICULO 202. 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:*

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
- 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
- 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*
- 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.*
- 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
- 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
- 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
- 9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*
- 10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.*
- 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 de conformidad con el artículo 204 de la ley 1801 de 2016, el alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.

Que mediante decreto municipal 093 de abril 24 de 2020, el señor alcalde ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Majagual - Sucre, en cumplimiento del decreto nacional No. 593 de abril 24 de 2020.

Que en virtud de la confirmación del primer caso de coronavirus COVID 19 en el departamento de Sucre, se hace necesario extremar las medidas preventivas de aislamiento obligatorio, garantizando la circulación de las personas en los casos previstos en el artículo 3 del decreto nacional 593 de abril 24 de 2020.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: Establecer en todo el municipio de Majagual - Sucre, las siguientes medidas de restricción:

- Prohíbese la circulación de motocicletas los días lunes y viernes de cada semana.
 - Toque de queda a partir de las 6:00 pm hasta las 5:00 am del día siguiente.
 - Se prohíbe la circulación de personas los días sábados y domingo de cada semana.
 - Prohíbese el cargue y descargue en la cabecera municipal, de todo tipo de vehículos, entre las 5:00 am y las 10:00 pm.
- Parágrafo. Se exceptúan de la prohibición prevista en el presente artículo, las personas autorizadas en el artículo 3 del decreto legislativo No. 0593 de abril 24 de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: Sancionar de acuerdo a la ley 1801 de 2016, a quienes incumplan lo contenido en este acto administrativo. Lo anterior sin perjuicio a las sanciones de tipo penales a que haya lugar.

ARTICULO TERCERO: Remítase copia del presente decreto al tribunal administrativo de Sucre, para el respectivo control de legalidad.

ARTICULO CUARTO: El presente decreto rige a partir del 01 de mayo y su vigencia se extenderá hasta el 30 de mayo de la presente anualidad.

PUBLÍQUESE, COMUNIQUÉSE Y CÚMPLASE

Dabo en Majagual – Sucre a los 29 días del mes de abril 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		7 de mayo de 2020
Se admite la demanda		12 de mayo de 2020
Se fija el AVISO a la comunidad en la página web de la rama judicial y de la secretaria del Tribunal		13 de mayo de 2020 Inició: 14 de mayo de 2020 Finalizó: 28 de mayo de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial al correo electrónico contactenos@majagual-sucre.gov.co y alcaldia@majagual-sucre.gov.co		13 de mayo de 2020
Se comunica a CECAR y a la Universidad de Sucre a los buzones electrónicos: idalia.ortiz@cecar.edu.co notificacionesjudiciales@unisucra.edu.co		13 de mayo de 2020
Intervención y antecedentes administrativos de la entidad territorial		21 de mayo de 2020
Sin intervención de la ciudadanía		----
Traslado al Ministerio público, sin pronunciamiento		Inició: 29 de mayo de 2020 Finalizó: 11 de junio de 2020
Se radica el proyecto de fallo		

4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

4.1 EL MUNICIPIO DE MAJAGUAL:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaría del Tribunal el día 21 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 Municipio de Majagual, presentó informe señalando que a través del Decreto municipal No. 096 se abril 29 de 2020, se dio cumplimiento al párrafo 2 del artículo 2 del decreto 418 de 2020, que establece que las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción.

Así mismo, certifica que, para la expedición del decreto municipal No. 096 se abril 29 de 2020, no se hizo la coordinación previa que establece el párrafo 1 del artículo 2 del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, debido a que el decreto 096 de 2020, no adiciona excepciones para ejercer el derecho de circulación de acuerdo a los lineamientos del decreto legislativo No. 0593 de 2020. Lo anterior indica que efectivamente el precitado decreto municipal está ajustado a los lineamientos legales.

Anota que, el decreto municipal No. 096 de 2020 fue derogado por el decreto No. 102 de mayo 7 de 2020.

Al informe señalado, adjunta copia electrónica de acta de coordinación previa con la fuerza pública de fecha abril 28 de 2020.

4.2 EL MINISTERIO PÚBLICO:

Hasta la fecha no ha realizado intervención algún; sin embargo, se resalta que el término 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*

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.

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 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

⁸ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

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

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

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

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

CONSIDERACIONES

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

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

La Sala Plena, al abordar el estudio del proyecto de fallo dentro del proceso con Radicación: N° 70-001-23-33-000-2020-00062-00 consideró por mayoría, que no era procedente que dicha colegiatura realizara un pronunciamiento en Control Inmediato de Legalidad sino que la decisión debía ser de ponente, por cuanto el Decreto 031 objeto de ese estudio había sido proferido el 16 de marzo de 2020; es decir, con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción realizada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y que lo

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.

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 **(2020-00211)** pues la norma remitida por el Municipio de Majagual - Sucre para que el Tribunal Administrativo de Sucre realizara el respectivo Control Inmediato de Legalidad es del 29 de abril de 2020, cuando ya habían terminado los 30 días que autoriza la Constitución para expedir Decretos Legislativos en el primer estado de excepción declarado el 17 de marzo de 2020 y aún no se había proferido la declaración del segundo estado de excepción, que ocurrió el 06 de mayo; por ello, es correcto afirmar que se expidió en fecha anterior.

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 637 de fecha 06 de mayo 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.

Adicional a lo expuesto, las normas que cita en sus consideraciones son de orden público y se hace especial énfasis en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y aquel fue proferido después del 15 de abril de 2020 y antes del 06 de mayo de 2020.

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:

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

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° 70-001-23-33-000-2020-00211-00-00 y en su lugar se dispone

SEGUNDO: NO DAR TRÁMITE y en consecuencia RECHAZAR el conocimiento del Decreto N° 096 del 29 de abril de 2020 expedido por el señor Ramiro Rafael Rada Ramírez, en su calidad de alcalde del Municipio de Majagual – Sucre, en Control Inmediato de Legalidad, por los motivos señalados en esta providencia.

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

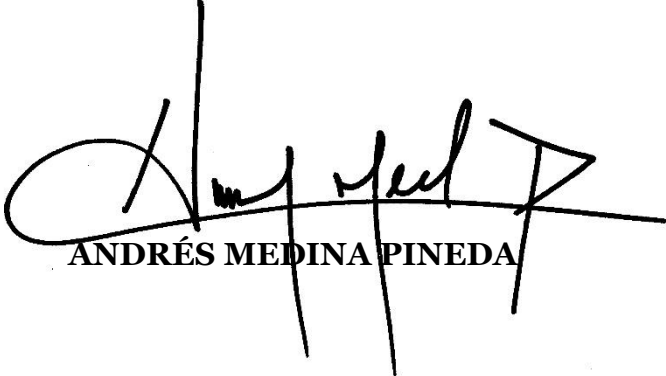
TERCERO: SE DISPONE el archivo de las diligencias.

CUARTO: NOTIFICAR señor Ramiro Rafael Rada Ramírez, en su calidad de alcalde del Municipio de Majagual – 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