



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 18 de junio de dos mil veinte (2020)

### SALA UNITARIA

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL–	
Asunto:	Sentencia de única instancia
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000-2020-00126-00
Municipio:	<b>Morroa – Sucre</b>
Decreto a controlar:	<b>038 del 17 de marzo de 2020</b>
Procedencia:	Control inmediato – Municipio de Morroa - 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 exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> Artículo 212 C.P.

<sup>2</sup> Artículo 213 C.P.

<sup>3</sup> 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 excepción<sup>4</sup>, 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 RAE<sup>5</sup> 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 14 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-**2020-00126-00-00**, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 038 el 17 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de

---

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

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

De des- y arrollar<sup>1</sup>.

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.

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

## 2. NORMA A CONTROLAR

### DECRETO No 038 DE 2020 (Marzo 17 de 2020)

#### **"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS Y ACCIONES SANITARIAS EN EL MUNICIPIO DE MORROA CON OCASIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL COVID - 19 EMITIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 385 DE 12 DE MARZO DE 2020 Y LA DIRECTIVA PRESIDENCIAL No. 02 DE MARZO 12 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

El Alcalde del Municipio de Morroa en uso de facultades constitucionales y legales en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 9 de 1979, Ley 715 de 2001, Ley 1551 de 2012, Ley 1751 de 2015, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016 y,

#### CONSIDERANDO

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

Que de acuerdo con el artículo 315 de la Carta Política son atribuciones del alcalde: *"Conservar el orden público en el municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio"*

Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 49° establece: *"la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley."*

*Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.*

*La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.*

Que el artículo 95 de la Constitución Política señala: *La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ésta Constitución implica responsabilidades.*

*Toda persona está obligada a cumplir la constitución y las leyes*

*Son deberes de la persona y del ciudadano:*

*(...)*

2. *Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida*

*o la salud de las personas.*

8. *Proteger /os recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.  
(...)*

Que la Ley 1751 de 2015 reguló el derecho fundamental a la salud, donde en su artículo 5º estableció las obligaciones del Estado, en el sentido que es responsabilidad del mismo, respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

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

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

Que el artículo 598 de esta misma Ley establece: *"Toda persona debe velar por el mejoramiento, ia conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes"*.

Que el párrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 establece que: *"Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en casos 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 44 de la Ley 715 de 2001 dispone: *"Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones"*.

Que el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001 establece que corresponde a los municipios: *"Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros."*

Que el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 dispone: *"La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, 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 el artículo 3 de la Ley en comento dispone: *"El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante, y para efectos de la presente ley, sistema nacional, es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país."*

Que el día 11 de Marzo del año 2020, la Organización Mundial para la Salud - OMS declaró que el virus del COVID-19 es una pandemia, esencialmente por su forma de propagación e instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, conformación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento a seguir de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas la cual deben hacer eco en la mitigación del contagio.

Que mediante resoluciones No. 380 y 385 de marzo de 2020 emanadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, se adoptaron medidas preventivas urgentes y sanitarias para evitar la propagación del virus COVID - 19. Así mismo, se declaró la emergencia sanitaria en el país por causa del COVID - 19.

Que se hace necesario activar los planes hospitalarios en la red pública y privada que permita garantizar una acción inmediata, adecuada y oportuna en caso de presentarse una propagación del virus.

Que de conformidad con el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 en su literal b, establece que son funciones del alcalde en relación al orden público las siguientes: *"Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:*

- a) *Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;*
- b) *Decretar el toque de queda;*

Que el artículo 368 del Código Penal reza: *"Ei que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años."*

Que la Gobernación del Departamento de Sucre expidió el Decreto No. 0188 de 16 de marzo de 2020, *"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"*.

Que en aras de dar cumplimiento a las resoluciones emanadas por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, a las directivas presidenciales y al Decreto No. 0188 de 2020, se adoptarán medidas y acciones sanitarias con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del COVID - 19. Que ante una amenaza de semejante magnitud a la salud pública de los habitantes del Municipio de Morroa - 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 municipio.

Que por lo anteriormente expuesto,

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar la Emergencia Sanitaria en el Municipio de Morroa - Sucre, de conformidad con la parte motiva del presente Decreto, la cual regirá hasta día 30 de mayo, 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 Municipio de Morroa - Sucre, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Si con ocasión a la propagación del virus COVID - 19 en nuestro municipio la medida se podrá prorrogar por el tiempo que sea necesario.

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

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

**ARTÍCULO 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 Municipio de Morroa - 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 Secretaría de Salud Municipal de Sucre y demás autoridades de salud nacionales.
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 y atención virtual al ciudadano para la prestación de servicios en el Municipio de Morroa - Sucre y las entidades e institutos descentralizados del orden municipal.
3. Todos los colegios y establecimientos públicos deben encargarse de lavar y desinfectar diariamente sus áreas de uso común.
4. Se deberán adelantar las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite agua para su consumo.
5. Evitar visitas a los familiares, así como reuniones sociales en apartamentos, incluyendo cumpleaños y reuniones de cualquier índole.
6. Cada hogar debe organizarse para que solo una (1) persona por casa o apartamento hagan las compras de alimentos y que el resto de la familia

permanezca en el hogar.

7. Recomendar a la comunidad minimizar la asistencia a lugares muy hacinados.
8. Hacer listado de líneas de emergencia a nivel departamental y municipal.
9. 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.
10. Mantener medidas extremas con la circulación de los niños y ancianos, evitar salir a la calle y tomar las medidas adecuadas de desinfección y limpieza en las zonas comunes donde estos circulen.
11. Intensificar las acciones en materia de inspección, vigilancia y control sanitario a nivel municipal, 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 Municipal de Morroa - 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 Municipio de Morroa - 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 Municipio Morroa - 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 17 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 Municipio de Morroa - Sucre el ingreso de personas NO nacionales y NO residentes en Colombia, señalando que todos los pasajeros colombianos y residentes extranjeros tendrán aislamiento preventivo obligatorio por 14 días.
3. 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 50 personas.
4. Restringir las actividades comerciales en los establecimientos como bares, discotecas y establecimiento nocturnos, licorerías, billares, establecimientos de juegos de azar, clubes sociales, gimnasio, salones de juegos, centros recreativos, moteles, estaderos, cantinas, centros de estética y similares en el Municipio de Morroa - Sucre.
5. Limitar el servicio público en restaurantes y cafeterías, las cuales deben garantizar que la distancia entre sus clientes sea 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.
6. Conminar al comercio en general a implementar servicios a domicilio, ventas virtuales, ventas mediante plataformas tecnológicas, electrónicas y de internet.
7. 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.*

8. *Prohibir la apertura de escenarios deportivos y realización de jornadas deportivas en todo el territorio del Municipio de Morroa - Sucre.*

9. *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.*

10. *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.*

11. *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.*

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

13. *Instar a todos los habitantes de este municipio a informar a los organismos de salud través de la línea telefónica habilitadas: CRUE 24 horas 2822556 Celulares: 3137780381, 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.*

14. *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 Municipio de Morroa - Sucre. Instar para que se impulse el uso de medios tecnológicos y plataformas educativas.*

15. *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.*

16. *Ordénese al Gerente de la empresa AGUAS DE MORROA SA ESP, 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 y demás actores necesarios del orden municipal para que lleven a cabo todas las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración, 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 Alcaldía de Morroa - Sucre, conjuntamente con un call center, para el monitoreo en tiempo real de todo lo relacionado con la prevención, contención y mitigación del COVID-19 en el municipio.*

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

**ARTICULO OCTAVO:** *Autorizar a todas las Secretarías del Despacho, y en especial a la Secretaria de Salud del Municipal, 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:** *Designese a la Secretaria de Salud Municipal para expedir*



*un protocolo de atención para las personas mayores de 60 años que habitan en nuestro territorio.*

**ARTICULO NOVENO:** *Instar a los habitantes del Municipio de Morroa - Sucre, para que apropien las acciones del autocuidado individuales y colectivas, según las recomendaciones de la Secretaría de Salud Municipal y demás autoridades.*

**ARTICULO DECIMO:** *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 Municipio de Morroa - 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 al centro de salud a recogerlos. Lo anterior, será aplicable a la Secretaria 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 DECIMOPRIMERO:** *La Empresa Social del Estado - Subredes Integradas de Servicios de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas, así como las demás autoridades administrativas, llevarán a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración Municipal, con ocasión de la expedición del presente decreto y las demás que resulten necesarias para garantizar la salubridad pública en el Municipio de Morroa - Sucre.*

**ARTICULO DECIMOSEGUNDO:** *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 alcaldía de Morroa - Sucre suministrará las piezas comunicacionales respectivas.

- Comunicar a través canales y redes institucionales las medidas adoptadas mediante el presente decreto.

**ARTICULO DECIMOTERCERO:** *Las autoridades administrativas y de policía vigilarán y controlarán el cumplimiento de las medidas adoptadas mediante el presente decreto.*

**ARTÍCULO DECIMOCUARTO:** *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 lo 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 DECIMOQUINTO:** Comunicar el presente Decreto Concejo Municipal de Morroa - Sucre.

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

**ARTÍCULO DECIMOSÉPTIMO:** Ordénese la publicación del presente Decreto en la página web del Municipio de Morroa - Sucre.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Dado en el Municipio de Morroa - Sucre, a los Diecisiete (17) días del mes de Marzo del año Dos Mil Veinte (2020).**

**TONIO FRANCISCO OLMOS NAVAS**  
Alcalde Municipal

### 3. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

#### ÚNICA INSTANCIA

Actuación procesal	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Tribunal y al despacho del ponente del CIL	14 de abril de 2020
Se admite la demanda	17 de abril de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial al correo <a href="mailto:alcaldia@morroa-sucre.gov.co">alcaldia@morroa-sucre.gov.co</a>	20 de abril de 2020
Comunicación enviada a la Universidad de Sucre <a href="mailto:notificacionesjudiciales@unisucre.edu.co">notificacionesjudiciales@unisucre.edu.co</a> <a href="mailto:atencionalciudadano@unisucre.edu.co">atencionalciudadano@unisucre.edu.co</a> <a href="mailto:rectoria@unisucre.edu.co">rectoria@unisucre.edu.co</a>	20 de abril de 2020
Se fija el AVISO a la comunidad en la página web de la rama judicial y de la secretaria del Tribunal	20 de abril de 2020 Inicia término: 21 de abril de 2020 Finaliza término: 5 de mayo de 2020
Traslado Ministerio Público	Inicia término: 6 de mayo de 2020 Finaliza término: 19 de mayo de 2020
Intervención de la entidad territorial	24 de abril de 2020
El Ministerio público presenta su concepto	14 de mayo de 2020
Intervenciones de la ciudadanía	Sin intervención
Pasa al Despacho	20 e mayo de 2020

#### 4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

**4.1 MUNICIPIO DE MORROA:** Rindió informe dentro del término concedido, remitiendo copia de los trámites que antecedieron al acto sujeto de control de legalidad Decreto N° 038 del 17 de Marzo de 2020, esto es, el Acta No 004 del 12 de marzo de 2020, del Consejo Municipal Para la Gestión del Riesgo de Desastre, la cual se expidió en virtud de la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y de la Directiva Presidencial No. 02 de 12 marzo de 2020.

**4.2 EL MINISTERIO PÚBLICO:** Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaria del Tribunal el día 14 de mayo de 2020; es decir, dentro de los diez días otorgados para ello, de conformidad con el numeral tercero de la providencia que admite el Control Inmediato de legalidad -CIL-, la Procuradora judicial 44 para asuntos administrativos, presenta su concepto señalando que de la motivación del

Decreto 038 del 17 de marzo de 2020, se desprende que no es producto del desarrollo de una disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, sino del ejercicio de su función propia como autoridad máxima de la administración municipal y dentro de la órbita de sus funciones ordinarias, ya que fue proferido en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 315 de la Constitución Política 3, 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y la Ley 1801 de 2016, en cuanto se trata de una facultad legal.

Por lo expuesto, esa delegada consideró que el Decreto 0038 del 17 de marzo de 2020 no es pasible del control inmediato de legalidad.

## 5. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

**5.1. LA COMPETENCIA.** El Tribunal es competente para conocer en única instancia del presente medio de control, denominado Control Inmediato de Legalidad -CIL-, en atención a lo establecido en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 y los artículos 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 Estado<sup>6</sup>, 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 Sala<sup>7</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:*

- a)** *Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*
- b)** *Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*
- c)** *Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*
- d)** *Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

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

*En el último tiempo, la Sala Plena<sup>8</sup> 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.*

---

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

*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 dicho<sup>9</sup>:*

*“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 2010<sup>10</sup>, al expresar:

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

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

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

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

## CONSIDERACIONES

El día 19 de mayo de 2020, de conformidad con el numeral 6<sup>11</sup> del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se

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

<sup>10</sup> 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

<sup>11</sup> 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

presentó el proyecto de fallo dentro del proceso con Radicación: N° 70-001-23-33-000-2020-00062-00-00, mediante mensaje de datos enviado a los integrantes de la Sala Plena.

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

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

Dicha regla temporal, es plenamente aplicable al presente proceso (**2020-00126**), ya que aquella debe ser entendida como “controlante” de la situación que se presenta no solamente cuando el acto administrativo territorial se profiere antes de expedición del Decreto 417; es decir al 17 de marzo de 2020, sino también e incluso, hasta el momento en que se profieren los primeros Decretos Legislativos (434 y 438 que son del 19 de marzo), porque son las normas que pueden hipotéticamente ser desarrolladas a nivel territorial; luego entonces, si bien el **Decreto 038 remitido por el Municipio de Morroa** para que el Tribunal Administrativo de Sucre realizara el respectivo Control Inmediato de Legalidad es del 17 de marzo de 2020, aquel es anterior a la fecha en que se emiten los Primeros DL; esto es el 19 de marzo de 2020<sup>12</sup> y por ello, queda subsumido en la regla ya enunciada en el párrafo antecedente.

Al respecto, resulta ilustrativo el auto que avoca conocimiento de un Control Inmediato de Legalidad, proferido por el Consejero OSWALDO GIRALDO LÓPEZ del 11 de mayo de 2020, en el expediente con radicado: 11001-03-15-000-2020-01763-00(CA)A, en el cual se afirmó lo siguiente:

---

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.  
<sup>12</sup> <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2020/decretos-abril-2020> - Página consultada el 17 de junio de 2020

*La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó 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» . (Subrayas agregadas)*

*De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo , se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.*

***Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales.***

*En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.*

*Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional.*

En consecuencia, es forzoso concluir que, el acto administrativo objeto de estudio, fue proferido con anterioridad a la expedición de uno cualquiera de los Decretos Legislativos que se originaron con ocasión de la declaratoria del estado de excepción que se realizó mediante el Decreto 417; ***situación jurídica bisagra que no se presenta en este proceso***; por lo que 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 ningún DL existía en el ordenamiento jurídico cuando fue emitido el acto administrativo objeto de análisis; es decir, es anterior en el tiempo; por ello, es factible aseverar que el acto administrativo territorial fue expedido únicamente con base en el marco legal ordinario.

Lo que conduce a la Sala unitaria a colegir al igual que lo hizo el Ministerio Público en su concepto; 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 normas 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 manifestó<sup>13</sup>:

*Al respecto la Sala, en sentencia de 17 de mayo de 2001, expediente 5575<sup>14</sup>, 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”<sup>15</sup>.*

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, cuando se analizó 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 territoriales que hayan sido proferidos, ya sea con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica o a los DL que lo desarrollen, 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-**2020-00126-00-00** y en su lugar se dispone

---

<sup>13</sup> 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

<sup>14</sup> Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

<sup>15</sup> Reiterada en sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Sección Primera de 26 de marzo del dos mil cuatro 2004. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianetta. Radicación número: 66001-23-31-000-2001- 00979 -01(8923) Actor: Nelson Salazar Ardila y sentencia de 22 de marzo de 2013 Consejero ponente: Guillermo Vargas

**SEGUNDO: NO DAR TRÁMITE y en consecuencia RECHAZAR** el conocimiento del Decreto N° 038 del 17 de marzo de 2020 expedido por el señor TONIO OLMOS NAVAS, en su calidad de Alcalde del Municipio de Morroa–Sucre, en Control Inmediato de Legalidad, por los motivos señalados en esta providencia.

**TERCERO: SE DISPONE** el archivo de las diligencias.

**CUARTO: NOTIFICAR** al TONIO OLMOS NAVAS , en su calidad de Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre.

**QUINTO: NOTIFICAR** por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, al Ministerio Público

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

El Magistrado,



ANDRÉS MEDINA PINEDA