



## 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:	Auto deja sin efectos
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000-2020-00115-00
Entidad Territorial:	<b>Municipio de Chalán – Sucre</b>
Acto Administrativo a controlar:	<b>Decreto 030 del 17 de marzo de 2020</b>
Procedencia:	Control inmediato – Municipio de Chalán - 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 3 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-**2020-00115-00**, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 030 del 17 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Chalan – Sucre, dicho

---

<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.

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

## 2. NORMA A CONTROLAR

### **“Decreto N°030 DE 17 de marzo de 2020**

#### **"Por medio del cual se adoptan medidas para coadyuvar en la prevención y mitigación del riesgo de la propagación del nuevo coronavirus (Covid-19) en el Municipio de Chalan (Sucre)"**

La Alcaldesa municipal, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial la ley 1751 de 2015, la ley 1551 de 2012, la ley 1801 de 2016 y demás disposiciones legales pertinentes y concordantes y,

#### **CONSIDERANDO:**

- Con el fin de coadyuvar en las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud, tendientes a minimizar el riesgo de afectación en la salud de las personas residentes en nuestro municipio, ante la inminente propagación del coronavirus (Covid 19), que afecta a personas en gran parte del territorio nacional, se adoptaran medidas en procura del bienestar de la salud de nuestros habitantes.
- La Constitución política consagra en el artículo 49 que "(...) 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."
- Por su parte el artículo 95#2 ibídem establece como 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."
- Que la ley 1751 de 2015, que regula el derecho fundamental a la salud, en su artículo 50, literal c) consagra como obligación del Estado "c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales."
- Que la Código Penal y el Código Nacional de Policía consagran normas que sancionan aquellas conductas de personas que incumplan las medidas sanitarias adoptadas por las autoridades competentes tendientes a evitar el contagio y propagación de enfermedades.
- Que es necesario adoptar las siguientes medidas locales de carácter obligatorio con el fin de prevenir el contagio del nuevo coronavirus (Covid 19) entre nuestros habitantes, en consecuencia,

#### **DECRETA:**

**Primero.** Ordenar a todas las oficinas públicas y establecimientos de comercio existentes en el municipio que adopten medidas higiénicas en los espacios o superficies susceptibles de contaminación expuestas al público y a sus trabajadores.

**Segundo.** Suspender a partir de la publicación de este decreto toda reunión pública o privada donde se reúnan más de cincuenta (50) personas, incluidos eventos deportivos, culturales, turísticos, sociales y religiosos.

**Tercero.** Ordenar a las IPS que funcionen en el municipio brindar la atención médica-hospitalaria a todas personas que presenten patologías de gripe y aplicar de manera inmediata los protocolos establecidos por las autoridades de salud del orden nacional para descartar la afectación con el Covid 19, así como adoptar las medidas de seguridad necesarias, en el evento de resultar positivo, para evitar su propagación en el resto de la ciudadanía.

**Cuarto.** Las personas provenientes de ciudades colombianas con casos confirmados de Covid - 19 deben reportarse ante la secretaria de salud Municipal, de gobierno Municipal o IPS, para atender las indicaciones de éstas entidades; quedando prohibido el ingreso de extranjeros no residentes, sin perjuicio de que la comunidad informe sobre el ingreso de estas personas.

**Quinto:** límitese la entrada a bares, billares, estancos o similares y demás establecimientos abiertos al público en número no superior a veinte (20) personas.

**Sexto:** Solicitar a todos los ciudadanos adopten las medidas sanitarias recomendadas por las autoridades de salud del orden nacional, departamental y local, como el lavado de manos con agua y jabón varias veces al día y evitar el contacto con grupos de personas lo más posible para minimizar los riesgos de contagio.

**PARÁGRAFO:** las medidas a que se refiere el presente artículo entraran en vigor desde las 6 p.m del día martes 17 de marzo de 2020 y se extenderá hasta desaparezcan las causas que dieron origen al presente decreto.

**Séptimo:** envíese copia del presente decreto al señor comandante de la estación de policía del Municipio de Chalan, a cada una de las secretarías Municipales y a las IPS para lo de sus competencias.

**Octavo:** Activar con carácter permanente el comité Municipal de Gestión de Riesgo mientras duren las causas que dieron origen al presente decreto.

**Noveno.** Quien inobserve o incumpla las medidas ordenadas por las autoridades, departamentales o locales que propenden por mitigar el riesgo de contagio con el coronavirus Covid-19, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en el Código penal (art.368), y el Decreto 780 de 2016, artículo 2.8.8.1.4.21, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.

**El presente Decreto rige a partir de su publicación.  
Dado en Chalan (Sucre), a los 17 días del mes de marzo de 2020.”**

### 3. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

#### ÚNICA INSTANCIA

Actuación procesal	Folio	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Tribunal y al despacho del ponente del CIL		3 de abril de 2020
Se admite la demanda		15 de abril de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial		17 de abril de 2020
Se fija el AVISO a la comunidad en la página web de la rama judicial y de la secretaria del Tribunal		16 de abril de 2020
Intervención de la entidad territorial		No realizó intervención
Intervenciones de la ciudadanía		No realizó intervención
Una vez cumplidos los 10 días del AVISO se corre traslado al Ministerio Público		Inicio:4 de mayo de 2020 Finalización: 15 de mayo de 2020
El Ministerio público presenta su concepto		14 de mayo de 2020

### 4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

#### 4.1. 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 44 judicial II para asuntos administrativos, presenta su concepto señalando que, el Decreto No. 030 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Chalan, profirió el Decreto No. 030 del 17 de marzo de 2020, “Por medio del cual se adoptan medidas para coadyuvar en la prevención y mitigación

*del riesgo de propagación del nuevo coronavirus (Covid-19)...”, el cual fue expedido en desarrollo de competencias administrativas del Alcalde Municipal, de conformidad con las atribuciones previstas en el artículo 315 de la Constitución política, ya que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y es el encargado de dirigir la acción administrativa del ente territorial y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del mismo, entre otras atribuciones.*

Precisa que, si bien el referido Decreto No. 030, dispone de ciertas medidas y acciones sanitarias para prevenir y controlar la propagación del coronavirus (COVID-19) y mitigar sus efectos; lo cierto es, que tal decreto no desarrolla el Decreto legislativo que declara el estado de excepción, ni tampoco desarrolla otros decretos dictados en torno a tal declaratoria de la emergencia económica y social, declarada por el Gobierno Nacional.

Advierte que, el Decreto No. 030 del 17 de marzo de 2020, tiene se fundamenta en sus considerandos en la Ley 1751 de 2015, Código Penal, Código Nacional de Policía, citas normativas que no devienen en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado a nivel nacional, a raíz de la grave e inminente situación de emergencia sanitaria del país.

Indica que, los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos en la expedición del decreto 30 del 17 de marzo de 2020, puesto que constituye un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden municipal con competencia para ello. Pero el tercer elemento que hace referencia a que sea desarrollo de un decreto legislativo, no se cumple, ya que no es desarrollo directo de un Decreto legislativo, sino de la función administrativa que le es propia, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales ordinarias, mas no en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor Presidente de la República en todo el territorio nacional, pues no tiene como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Concluye que, la motivación del decreto bajo estudio, 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, 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016, Ley

1523 de 2012, sin que para proceder con ello deba mediar la declaratoria de un estado de emergencia, en cuanto se trata de una facultad legal, mas no excepcional.

Por lo expuesto la delegada considera que el decreto en estudio 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 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 Estado<sup>6</sup>, se ha

<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

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.*

*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.***

---

<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.



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 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.

<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 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.

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 (**2020-00115**), 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 0115** remitido por el Municipio de Chalan 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:

*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*

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

*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 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 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 en el presente proceso, identificado con radicado: N° 70-001-23-33-000-2020-00115-00-00 y en su lugar se dispone

**SEGUNDO: NO DAR TRÁMITE y en consecuencia RECHAZAR** el conocimiento del Decreto N° 030 del 17 de marzo de 2020 expedido por la señora

---

<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

Ivone Fernández Gutiérrez, en su calidad de Alcaldesa del Municipio de Chalán– Sucre, en Control Inmediato de Legalidad, por los motivos señalados en esta providencia.

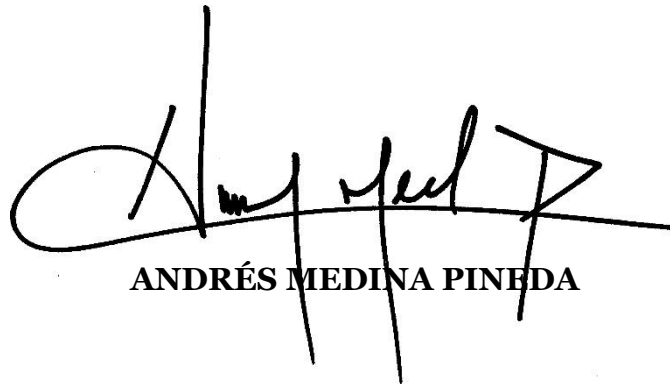
**TERCERO: SE DISPONE** el archivo de las diligencias.

**CUARTO: NOTIFICAR** a la señora Ivone Fernández Gutiérrez, en su calidad de Alcaldesa del Municipio de Chalán– 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