



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 23 de junio de dos mil veinte (2020)

SALA PLENA

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL-	
Asunto:	Sentencia de única instancia
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000-2020-00069-00
Entidad Territorial:	Municipio de Sincé – Sucre
Acto Administrativo a controlar:	Decreto 071 del 22 de marzo de 2020
Procedencia:	Control inmediato – Municipio de Sincé - Sucre

1. LOS ANTECEDENTES

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Presidente de la República de Colombia a través del **Decreto 417 del 17 de marzo 2020**, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En

¹ Artículo 212 CP.

² Artículo 213 CP.

³ Artículo 215 CP.

virtud de esa declaratoria, el Gobierno (presidente y sus ministros) han expedido múltiples, Decretos Legislativos (DL); es decir, normas que tienen fuerza de ley.

De conformidad con la página del departamento administrativo de la presidencia de la República a la fecha de la finalización del plazo de la declaratoria del estado excepción⁴ efectuada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el gobierno nacional había expedido 72 decretos legislativos con la firma del Presidente y todos sus ministros.

Algunos de esos decretos legislativos requieren de normas que los *desarrollen* para que puedan ejecutarse o puedan ser operativos; es más, según la RAE⁵ la palabra **desarrollo** también puede entenderse como “llevar a cabo algo con ocasión de” ..., “que sucede por los”..., o “tiene lugar en razón a los DL”. Esas normas que los desarrollan son actos administrativos y, si son de carácter general, estarán sometidas al control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley estatutaria de los estados de excepción; esto es, la ley 137 de 1994; en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, se desprende de las leyes previamente citadas en el párrafo anterior, que la competencia para ejercer el control inmediato de legalidad dependerá de si el acto administrativo es expedido por una autoridad nacional, en cuyo caso el conocimiento debe asumirlo el Consejo de Estado, o si es expedido por una autoridad territorial, en cuyo caso debe conocer en única instancia el Tribunal administrativo que ejerza jurisdicción en ese territorio (numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011).

El 30 de marzo de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-2020-

⁴ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2020/decretos-abril-2020> - Página consultada el 17 de abril de 2020

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

De des- y arrollar¹.

1. tr. Aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral. Desarrollar la musculatura, la memoria. U. t. c. prnl.

2. tr. Exponer con orden y amplitud una cuestión o un tema.

3. tr. Realizar o llevar a cabo algo. Desarrolló una importante labor.

4. tr. Mat. Efectuar las operaciones de cálculo indicadas en una expresión analítica.

5. tr. Mat. Hallar los diferentes términos que componen una función o una serie.

6. tr. desus. desenrollar.

7. prnl. Suceder, ocurrir o tener lugar.

8. prnl. Dicho de una comunidad humana: Progresar o crecer, especialmente en el ámbito económico, social o cultural.

00069-00, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 071 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Sincé – Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

2. NORMA A CONTROLAR

“Decreto N°071 DE 22 de marzo de 2020

"POR MEDIO DEL CUAL DE ADOPTAN LAS MEDIDAS SANITARIAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, EL GOBIERNO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL, SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA Y LA URGENCIA MANIFIESTA Y SE TOMAN OTRAS MEDIDAS DE ORDEN PUBLICO CON EL FIN DE EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN LA JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE SINCÉ - DEPARAMENTO DE SUCRE"

*El Alcalde del Municipio de Sincé, en uso de sus atribuciones Constitucionales, Legales y Reglamentarias, especialmente las conferidas en los artículos 1,2,49,287,305,311 y 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, artículo 46 de la Ley 715 de 2001, artículos 12,14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 9 de 1979, Ley 1523 de 2012, Decreto 780 de 2016, Resolución Nacional No. 385 de marzo 12 de 2020, Circulares Conjuntas Externas No. 011 del 10 de marzo de 2020 (MINNSALUD y MINCOMERCIO) y 018 del 10 de marzo de 2020 (MINSALUD, MINTRABAJO Y DFP), Circular Conjunta No. 011 del 9 de marzo de 2020 (MINSALUD Y MINEDUCACION), la Circular No. 001 del 12 de marzo de 2020, **decreto No. 418 y 420 del (18) de marzo de 2020, Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 emitidos por el señor presidente de la república y,***

CONSIDERANDO:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Que el artículo 202 de la ley 1801 de 2016 concede "Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

Que en virtud de esa facultad, y para el mantenimiento del orden público o para su restablecimiento de conformidad con la Ley precitada, si fuere el caso, los alcaldes y gobernadores podrán dictar medidas tales como: "Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.; decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan; Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios, las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."

Que además el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 le concede "PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

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

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

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

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

Que el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: "...Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o Un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".

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

Que la ley en comento dispone entre los principios generales que orientan la gestión de riesgo, se encuentra el principio de protección en virtud del cual "Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados."

Que en igual sentido el principio de solidaridad social implica que: "Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Que, ante tal problemática, con el fin de evitar, y mitigar los probables efectos que ocasione esta situación epidemiológica en municipio, se hace necesario adoptar medidas sanitarias, de prevención y de orden público de carácter urgente.

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

«(..) es un criterio metodológico que permite establecer cuáles son los deberes jurídicos que imponen los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Su aplicación se realiza a través de los tres subprincipios mencionados -idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido-, el primero de ellos, se relaciona con que la intervención en los derechos

fundamentales debe ser "adecuada " para conseguir un fin constitucionalmente legítimo; el segundo, se refiere a que la medida de intervención debe ser la más "benigna" en/re todas las que pueden ser aplicadas, y el tercer y último subprincipio, atañe a las ventajas de la intervención en los derechos fundamentales las cuales deben "compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad".

Que en Colombia se han confirmado oficialmente hasta el día 16 de marzo de 2020, 54 casos de personas que contrajeron el COVID-19, que en su mayoría provenían de países extranjeros donde adquirieron el virus por lo que ahora se debe pasar de una fase de prevención a una fase de contención dentro del manejo de la emergencia, con base en las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social.

Que ante una amenaza de semejante magnitud a la salud pública de los habitantes del Departamento de Sucre, es de imperiosa necesidad declarar la calamidad pública 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 del municipio de Sincé.

Que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

Que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

Que en cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Que es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.

Que el artículo 57° de la ley 1523 de 2012 establece que los Gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de la situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

Que el artículo 58° de la ley 1523 de 2012 define como Calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Que conforme a lo dispuesto en la ley 1523 de 2012, la situación de emergencia se caracteriza por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.

Que conforme a lo dispuesto en la ley 1523 de 2012, la Reducción del riesgo es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entendiéndose: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio,

entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia los bienes la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos- La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera.

Que previamente a la expedición de este acto administrativo, el Consejo Municipal de Gestión de Riesgos y Desastre se reunió, con el propósito de evaluar la situación local, definiendo que es indispensable también adoptar medidas complementarias que competen a esta entidad territorial, teniendo claro que el virus es una enfermedad que se transmite por gotas respiratorias (partículas aéreas) y todos estamos expuestos a contraerlas.

Que el Consejo Municipal de Gestión de Riesgos y Desastre determinó en sesión extraordinaria celebrada el día (16) de marzo de 2020 y aprobada por unanimidad por sus integrantes y asistentes, decretar la calamidad pública por la emergencia sanitaria en toda la jurisdicción del municipio de Sincé con el fin de contener la pandemia en nuestro municipio.

Que es necesario realizar esta declaratoria de calamidad, por cuanto se cumplen con las condiciones establecidas en el artículo 59° de la ley 1523 de 2012.

Que es falta disciplinaria no dar cumplimiento a las obligaciones de la gestión del riesgo de desastres.

Que las entidades integrantes del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, formularon el plan de acción específico de conformidad con lo establecido en el artículo 61° de la ley 1523 de 2012, cuyas actividades serán ejecutadas, junto con las instancias y dependencias de todo orden, a quienes se les asignarán sus responsabilidades.

Que el municipio de Sincé, a través del alcalde, en uso de sus atribuciones Constitucionales, Legales y Reglamentarias, expidió el Decreto No. 064 de 16 de marzo de 2020, "por medio del cual el municipio de Sincé se adhiere a las medidas sanitarias declaradas por la Organización Mundial de la Salud, el Gobierno Nacional y Departamental, y se toman otras medidas de orden público con el fin de evitar la propagación del COVID-19 en la jurisdicción del municipio", **donde se adoptaron medidas de orden público, sanitarias, administrativas, contractuales entre otras.**

Que en el precitado Decreto se adoptó el Decreto Departamental No. 0188 del 16 de marzo de 2020 "Por el cual se declara la Emergencia Económica 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 el artículo tercero del Decreto No. 064 de 16 de marzo de 2020, se adoptaron medidas extraordinarias de policía de obligatorio cumplimiento, relacionadas con el orden público, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Sincé.

Que el Gobierno Nacional expidió el **Decreto No. 418 de 18 de marzo de 2020**, "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público".

Que en el precitado Decreto, en su artículo primero, dispuso:

"ARTÍCULO 1. Dirección del orden público. La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República."

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020, por medio de los cuales se imparten instrucciones en materia de orden público en virtud de la emergencia generada por la pandemia de COVID-19, en especial el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia y sus expresiones.

Que por lo establecido en el **Decreto No. 418, 420 de (18) de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020**, se hace necesario modificar el Decreto Municipal No. 064 de 16 de marzo de 2020, ajustando las medidas **que tienen relación con el orden público a las definidas en el decreto 420 y 457 de 2020** expedido por el señor presidente de la

República y el decreto expedido por señor gobernador del Departamento de Sucre.

Que el artículo 296 de la Constitución Nacional dispone que para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que por ello este despacho, dictará un nuevo decreto adoptando todas las instrucciones de los superiores y agrupando todas las medidas posibles a la fecha para contener la llegada del virus a nuestra jurisdicción lo implicara derogar el anterior.

Que en mérito de lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Declarar la Situación de CALAMIDAD PÚBLICA en toda la jurisdicción del municipio de Sincé, por la emergencia sanitaria ocasionada por el virus Covid-19, con el fin de tomar las medidas que permitan garantizar la detección temprana, contención, la atención y vigilancia epidemiológica ante este evento, en el municipio de Sincé, de conformidad con la parte considerativa de este proveído.*

PARÁGRAFO: *Declarar la URGENCIA MANIFIESTA, conforme el artículo 42 de la ley 80 de 1993 y al artículo 7 del decreto extraordinario N° 440 del (20) de marzo de 2020, toda vez que se entiende comprobado el hecho que da lugar a la misma.*

ARTÍCULO SEGUNDO: Plan Específico de Acción. - *El Plan de Acción Específico de acción fue definido y aprobado por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, en acta No. 003 de 2020, la cual hace parte integral de este decreto, y en ella se decidió tomar por unanimidad siguientes medidas, las cuales son ajustadas a las directrices del Presidente de la República y del señor Gobernador del Departamento de Sucre, así:*

1 Adóptese la Resolución Nacional No. 385 de marzo 12 de 2020, por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria en el territorio nacional, en lo que ello aplique y las demás que en lo sucesivo expida el gobierno nacional con el fin de contener la pandemia.

2. Adóptese la Resolución Nacional No. 453 de marzo 19 de 2020, por medio de la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones.

3. Adóptese el decreto departamental No. 0205 del (20) 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", excluyendo las disposiciones relacionadas con el orden público.

Los decretos que sean expedidos por el Gobernador del Departamento de Sucre en materia sanitaria, sus modificaciones y las disposiciones que en materia de orden público se adopten de manera coordinada y en concordancia con las instrucciones del señor presidente de la República, se entenderán incorporadas en este acto administrativo.

4. En cuanto a medidas sanitarias, de conformidad con el artículo 2 de la Resolución Nacional No. 385 de marzo 12 de 2020, se aplicarán las siguientes en toda la jurisdicción del municipio de Sincé:

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 Sincé 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 de las autoridades de salud nacionales, departamentales y municipales.
2. Para los servidores públicos y empleados que sea indispensable que asistan al lugar de trabajo se deben organizar al menos tres turnos de entrada y salida a lo largo del día laboral. Se deben establecer horarios y mecanismos flexibles, teletrabajo, y atención virtual al ciudadano para la prestación de servicios.
3. Además del trabajo en casa y turnos de ingreso y salida, los colegios deben organizar la virtualización de tantas clases y actividades como les sea posible.
4. Todos los colegios y establecimientos públicos deben encargarse de lavar y desinfectar diariamente sus áreas de uso común.
5. Se deberán adelantar las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite agua para su consumo.
6. Las juntas directivas de cada edificio, casa o institución deberán tomar medidas especiales de limpieza, extremando estas en los lugares más vulnerables o zonas que incluyan pasamanos, así como instruir al personal de limpieza acerca de las medidas colectivas de limpieza necesarias.
7. Evitar visitas a los familiares, así como reuniones sociales en los hogares incluyendo cumpleaños y reuniones de cualquier índole con aforo de más de (50) personas o el número máximo que establezca el señor Gobernador de Sucre en concordancia con las instrucciones del señor presidente de la República.
8. Cada hogar debe organizarse para que solo una (1) persona por hogar hagan las compras de alimentos y que el resto de la familia permanezca en el hogar.
9. Recomendar a la comunidad minimizar el uso de transporte público o lugares muy hacinados.
10. 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.
11. Mantener medidas extremas con la circulación de los niños, no salir a la calle, en el caso de edificios y conjuntos residenciales mantenerlos en las áreas comunes en las que se realice las medidas adecuadas y de desinfección y limpieza.
12. 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.

13. Quedan suspendidos todos los permisos para la realización de espectáculos y/o eventos públicos o privados, deportivos y religiosos por parte de la Secretaria del Interior, durante la vigencia del presente Decreto, con aforo de más de (50) personas o el número máximo que establezca el señor Gobernador de Sucre en concordancia con las instrucciones del señor presidente de la República.

14. El municipio de Sincé suspende las celebraciones del día de la madre, del mes del niño, día del Maestro y las actividades adelantadas por la oficina de gestión social y de la mujer.

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

16. 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.

17. Ordenar a la secretaria de salud municipal para que ejecute monitoreo en el mercado público con el objeto de evitar las aglomeraciones y propagación del virus.

18. Ordenar en forma obligatoria a INTERASEO S.A. ejecutar jornadas de desinfección de la plaza de mercado y los sitios que le sean requeridos por la secretaria de salud municipal para disminuir los focos de posible contagio del virus.

19. Establecer respecto de los supermercados, tiendas y grandes superficies las siguientes medidas:

> Controlar el acceso peatonal y circulación por pasillos y establecimientos para evitar aglomeraciones superiores a 50 personas o el número máximo que establezca el señor Gobernador de Sucre en concordancia con las instrucciones del señor presidente de la República.

> Controlar que las filas para acceder a bienes y servicios guarden entre cada persona un metro de distancia. Recomienda a los administradores y/o gerentes de estos lugares habilitar todas las cajas y puntos de pago para agilizar el servicio.

20. 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, moteles y demás instalaciones aptas estarán obligados a permitir la ocupación total o parcial de los inmuebles de conformidad en los artículos 69 y 70 de la mencionada ley.

21. Conminar a los hospitales, centros de salud y demás centros asistenciales a restringir las visitas de familiares y amigos a los pacientes con el fin de evitar aforos de más de (60) personas o el número máximo que establezca el señor Gobernador de Sucre en concordancia con las instrucciones del señor presidente de la República.

22. Conminar al sistema de transporte masivo, transporte público colectivo para que en las filas los usuarios guarden la distancia mínima de un metro entre cada persona.

23. Se ordena diseñar un plan de alimentación básica para los sectores más vulnerables, teniendo como prioridad los afectados por las medidas de policía, mientras se prolonga el estado de alerta sanitaria en el país.

24. Ordénesse a las empresas de servicios públicos que operan en el municipio de Sincé, 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, energía y gas mientras se levanta la emergencia sanitaria.

25. Ordénesse a las empresas prestadoras de servicios públicos, prestar sus servicios de manera ininterrumpida, en cuanto al suministro de agua, energía y gas, y la prestación del servicio de aseo. De igual manera adoptar las medidas sanitarias en sus instalaciones.

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

27. Autorizar a todas las Secretarías del Despacho, y en especial a la Secretaría de Salud del Municipio de Sincé, 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.

28. Instar a los ciudadanos Sinceanos para que apropien las acciones del autocuidado individuales y colectivas, según las recomendaciones de la Secretaría de Salud del Departamento y del municipio de Sincé.

29. Ordenar a la ESE Hospital Local Nuestra Señora del Socorro de Sincé a diseñar el plan de acción y respuesta ante una eventual emergencia sanitaria en el municipio de Sincé.

30. Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que el ministerio de Salud y Protección Social, ha dispuesto.

31. Se ordena a la secretaria de salud municipal la modificación del calendario de turnos nocturnos de las droguerías con asiento en la jurisdicción, con el fin de que por lo mínimo estén de turno (2) droguerías para la provisión de medicamentos, quienes además no podrán aumentar los precios y/o especulación de los mismos.

32. Con el objeto comunicar y publicitar las medidas adoptadas:

> Se ordena a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por el ministerio de Salud y Protección Social y el municipio de Sincé, en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la información y las comunicaciones.

> Distribuir piezas comunicacionales tendientes a prevenir y mitigar el contagio del virus en terminales de transporte, transporte público, en entidades públicas y privadas y en general en todos los lugares de gran afluencia de público.

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

III. Medidas Administrativas:

1. Se ordena un plan masivo de vacaciones de los empleados de la planta de personal del municipio de Sincé.

2. Se ordena el pago con una semana de anticipación de los salarios del personal de planta correspondiente al mes de marzo con el fin de que puedan proveerse de los alimentos requeridos en eventos de escases.

3. Se restringe la entrada al segundo y tercer piso del edificio de la alcaldía. Solo se permitirá la entrada para la liquidación de impuestos y para la entrega de documentos.

4. Los ciudadanos que visiten las diferentes instalaciones de la administración municipal, en virtud de su autoprotección, una vez finalizado el trámite o servicio requerido deben abandonar las instalaciones públicas.

5. Solo se permitirá el ingreso a las diferentes instalaciones de la administración municipal a los ciudadanos titulares de los trámites o servicios, representantes o apoderados debidamente acreditados. No se permite el ingreso de acompañantes, salvo necesidad manifiesta por condición de discapacidad o rango de edad.

6. Todos los trámites administrativos se realizaran por correo electrónico del municipio de Sincé y se ordena la publicación de los whatsapp de los números de celular de los secretarios, para la solución de trámites, quejas y reclamos así:

DEPENDENCIA	NOMBRE	TELÉFONO	E-MAIL
SECRETARÍA DE	MIGUEL DE LA OSSA LOBO	3145211423	secretariadeplaneación@sincé-sucre.gov.co
SECRETARÍA DE SALUD	MIRIAM ROMERO HERNÁNDEZ	3003323833	secretariadesalud@sincé-sucre.gov.co

SECRETARÍA DE DESARROLLO	EDINSON RAMÍREZ ACOSTA	3005283691	desarrollo@since-sucre.gov.co
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	LUIS MARTÍNEZ GARCÍA	3217361177	secretariadeeducación@since-sucre.gov.co
SECRETARÍA DE	ANGELA ZABALETA	3147972486	secretariadehacienda@since-sucre.gov.co
SECRETARÍA ADMINISTRATIVA	ÓSCAR ROMERO BEJARANO	3114282539	alcaldia@since-sucre.aov.co
SECRETARÍA DEL INTERIOR	DANIEL DOMÍNGUEZ GARRIDO	3016358992	secretariadelinterior@since-sucre.gov.co

7. Ordenar el cierre temporal de la casa de la cultura y bibliotecas públicas en toda la jurisdicción del municipio de Sincé, en sujeción a lo dispuesto en la circular No. 003 del (16) de marzo de 2020 emitida por la Ministra de Cultura.

8. 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 Sincé. Instar para que se impulse el uso de medios tecnológicos y plataformas educativas.

9. 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.

10. Adoptar la directriz mediante la Circular del (17) de marzo de 2020 del Ministerio de Justicia con respecto a las medidas de higiene y autocuidado en el convivencia ciudadana del Municipio de Sincé.

En el Centro de Convivencia Ciudadana se atenderán solamente los trámites que sean presenciales, y el Coordinador del Centro debe organizar el ingreso al mismo, de manera de dejar ingresar un número determinado de personas, de cinco en cinco, es decir por turnos, los cuales después de ser atendidos deben abandonar del Centro.

III. Medidas Contractuales:

1. Se ordena la Suspensión de los contratos del Plan de Alimentación Escolar -PAE, Transporte Escolar, Escuelas de formaciones artísticas y culturales incluida las supervisiones y/o interventorías cuando sea el caso y parcialmente en relación con el servicio de alimentación a domicilio la Atención Integral al Adulto mayor en la zona urbana y rural del municipio de Sincé, conforme lo dispuesto en la Resolución No. 470 del (20) de marzo de 2020 emitida por el Ministerio de la Salud y Protección Social.

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 del Departamento de Sucre y municipal en la medida que sean necesarias de acuerdo se vayan emitiendo.

ARTÍCULO TERCERO: Adoptar las siguientes Medidas Extraordinarias de Policía, conforme los lineamientos **emitidos por el señor presidente de la República mediante decreto No. 420 y 457 de 2020** y al decreto departamental No. 0205 del 20 de marzo de 2020, expedido por el señor Gobernador del Departamento de Sucre, y las que posteriormente sean tomadas **en materia de orden público** por los superiores, las cuales se entenderán incorporadas en este acto administrativo.

1. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Sincé, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal.

EXCEPCIONES AL TOQUE DE QUEDA Y/O AISLAMIENTO PREVENTIVO:

Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición, de bienes de primera necesidad- alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales administrativos operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.
El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (///) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.
12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.
13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
16. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.
20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

21. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

22. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

23. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

24. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.

25. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

26. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.

27. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

28. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

29. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

30. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

31. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

32. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

33. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

34. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

Los niños y niñas que se encuentren en la calle sin compañía de los padres o quien tenga la custodia de los mismos durante las restricciones serán conducidos al Bienestar familiar para la verificación de derechos.

Los jóvenes y menores de edad que se encuentren en la calle sin compañía de los padres o quien tenga la custodia de los mismos durante las restricciones serán conducidos a la comisaría de familia para la verificación de derechos y la imposición de las multas y sanciones, conforme al artículo 190 del código de infancia y adolescencia, modificado por el artículo 91 de la ley 1453 de 2011.

2. OTRAS MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO:

1. Toda persona que ingrese al municipio proveniente de las principales ciudades del país deberá, tener un aislamiento preventivo obligatorio por 14 días. Se ordena a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19. Queda prohibido el transporte de personas con cuadros gripales.

2. Suspender en toda la jurisdicción del municipio de Sincé todos los eventos o aglomeraciones privadas de carácter social, deportivas, artísticas, recreativas, culturales, religiosas, políticas o de cualquier otra índole con aforo de más de 50 personas.

3. 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.

4. Restringir temporalmente las actividades comerciales en los establecimientos como discotecas, tabernas, clubes sociales, billares, gimnasios, salones de juegos, centros recreativos, hoteles, estaderos, cantinas, centros de estética y similares. Solo está permitido la venta de productos a domicilio, conforme lo dispuesto en la resolución No. 453 del (18) de marzo de 2020 emitida por el Ministerio de Salud.

5. Los restaurantes y cafeterías deben garantizar que la distancia de sus clientes sea de un metro entre sí. El horario será desde las 06:00 horas hasta las 8:00 de la noche. Se les conmina a estimular y promover entre sus clientes, la comida a domicilio y para llevar, así como acatar las medidas sanitarias respectivas. Conminar al comercio en general a implementar servicios a domicilio, ventas virtuales, ventas mediante plataformas tecnológicas, electrónicas y de internet.

6. Prohibir la apertura de escenarios deportivos y realización de jornadas deportivas en toda la jurisdicción del municipio de Sincé.

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

8. 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 Sincé. Instar para que se impulse el uso de medios tecnológicos y plataformas educativas.

9' Adoptar la directriz 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.

ARTÍCULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición y deroga en todas partes el Decreto Municipal No. 064 del (16) de Marzo de 2020.

ARTÍCULO CUARTO: Ordénese la publicación del presente Decreto en la página web del Municipio de Sincé.”

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		30 de marzo de 2020
Se admite la demanda		31 de marzo de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial		1 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		1 de abril de 2020
Intervención de la entidad territorial		15 de abril de 2020
Intervenciones de la ciudadanía		
Una vez cumplidos los 10 días del AVISO se corre traslado al Ministerio Público		Que venció el 22 de abril de 2020
El Ministerio público presenta su concepto		4 de mayo de 2020
Se radica el proyecto de fallo		1º de junio de 2020

4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

En el auto de admisión de la demanda se profirieron las órdenes con el fin de invitar a través de la Secretaría de Tribunal a la Universidad de Sucre y a la Corporación Universitaria del Caribe –CECAR- para que si lo estimaban conveniente, en el término de 10 días de fijación del aviso, fijado en el numeral séptimo de la providencia que admite el Control Inmediato de Legalidad -CIL-, se pronunciaran sobre la legalidad del **Decreto N° 071 del 22 de marzo de 2020**; sin embargo, al correo electrónico institucional indicado para tal efecto no llegó intervención alguna.

4.1. EL MUNICIPIO DE SINCÉ:

Mediante correo electrónico del 15 de abril de 2020, dentro del término otorgado, el Municipio de Sincé dio respuesta al requerimiento realizado en el auto de admisión señalando que, teniendo como fundamento la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19, se realizó una reunión el día 16 de marzo de 2020 con el Concejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastre según consta en el Acta N° 003 del 16 de marzo de 2020, la cual anexa.

Señala que, con base en la reunión mencionada el Municipio de Sincé, expidió el Decreto N° 064 del 16 de marzo de 2020, *“Por medio del cual el municipio de Sincé se adhiere a las medidas sanitarias declaradas por la Organización Mundial de la Salud, el Gobierno Nacional y Departamental, y se toman otras medidas de orden público con el fin de evitar la propagación del Covid-19 en la jurisdicción del municipio.”*

Indica que, posteriormente el Gobierno Nacional expidió el Decreto N° 417 de 17 de

marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", el Decreto N°. 418 de 18 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" y los Decretos N°. 420 de 18 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020, por medio de los cuales se imparten instrucciones en materia de orden público en virtud de la emergencia generada por la pandemia de COVID-19, en especial el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia.

Explica que, en razón de la publicación de los Decretos mencionados con posterioridad a la expedición del Decreto municipal N° 064 de 16 de marzo de 2020, se hace necesaria la expedición del Decreto municipal N° 071 de 22 de marzo de 2020, ajustando las medidas que tienen relación con el orden público.

4.2. EL MINISTERIO PÚBLICO:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaria del Tribunal el día 4 de mayo de 2020; es decir, dentro de los diez días otorgados para ello, de conformidad con el numeral tercero de la providencia que admite el Control Inmediato de legalidad -CIL-, la Procuradora 44 judicial II para asuntos administrativos, presenta su concepto que se sintetiza así:

Señala que el Decreto N° 071 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Sincé, que declaró la calamidad pública y adoptó medidas sanitarias, administrativas, contractuales y extraordinarias de policía, en aras de prevenir, mitigar y atender en dicho ente territorial, los posibles efectos de la emergencia sanitaria producida por el coronavirus Covid19, dando alcance a las órdenes emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en las Resoluciones 385 y 453 de marzo de 2020, y por el Presidente de la República en los Decretos 418, 420 del 18 de marzo y 440 del 20 de marzo del presente año, así como el decreto 0205 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Sucre, en donde declara la emergencia sanitaria en todo el departamento por 4 meses.

En relación con la declaratoria de calamidad pública, indica que la Corte ha reconocido que puede tener una causa natural, o puede tener una causa técnica, razón por la cual está plenamente justificada la medida adoptada.

Respecto de la declaratoria de urgencia manifiesta señala que, conforme al artículo 42 de la ley 80 de 1993 y al artículo 7 del decreto extraordinario N° 440 del (20) de marzo de 2020, la medida se encuentra justificada, teniendo en cuenta que le permite a la autoridad administrativa hacer los ajustes y traslados presupuestales

internos a que haya lugar de conformidad con la ley orgánica de presupuesto para conjurar la crisis.

Referente a las medidas extraordinarias de policía colige que, si bien contemplan limitaciones a los derechos de reunión, circulación, y pueden afectar el derecho al trabajo al restringir temporalmente las actividades de algunos establecimientos, son medidas precisamente adoptadas para proteger un derecho más importante como es la vida, y el derecho colectivo a la salubridad pública, agregando en relación a la medida de aislamiento preventivo que, si bien es cierto para algunos juristas es ilegal por cuanto la medida adoptada por el gobierno nacional no es un decreto legislativo, y en tal medida sólo a través de la ley se podía limitar los derechos fundamentales, esta medida será objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional, analizando la medida bajo la óptica de la necesidad de contener la pandemia, fue una medida de “buena administración”. Señalando que, en el marco de un Estado Social y Democrático de derecho la Administración con el ánimo de proteger y garantizar los derechos e intereses tanto individuales como colectivos vio como única salida el aislamiento preventivo obligatorio.

Resalta dos medidas tomadas por la Alcaldía Municipal de Sincé, una de ellas, la del plan masivo de vacaciones ordenado para los empleados de la planta de personal del municipio de Sincé, frente a la cual manifiesta que, dicha medida es ilegal porque son definidas en el ordenamiento jurídico como un descanso remunerado y en esencia no se está procurando un descanso sino un aislamiento para prevenir propagación del virus COVID 19, el derecho a las vacaciones surgen después de un año de trabajo, y una vez causada pueden ser tomadas en cualquier época por el trabajador, y el empleador no puede ordenarlas motu proprio sin consentimiento del funcionario, ya que obedecen a una programación personal de quien las va a disfrutar. Lo que pretende el gobierno nacional es que la administración pública continúe en servicio, para ello debe tomar medidas para que sus funcionarios trabajen en casa, utilizando los medios tecnológicos.

La segunda medida tomada por la Alcaldía Municipal de Sincé que considera ilegal, es la consistente en la suspensión de los contratos del PAE, ya que, con posterioridad el gobierno nacional expidió el decreto 470 del 24 de marzo en el que se determinó todo lo contrario, por tanto esta medida debe modificarse ya que entre los derechos fundamentales de los niños está también el derecho a la alimentación equilibrada (art 44 C.P.) con lo cual se pretende incentivar el estudio de las clases más desfavorecidas económicamente, así mismo indica que, la resolución 470 del 20/03/2020 de Minsalud, invocada, en ninguna parte se ordena la suspensión del servicio de alimentación para la atención del adulto mayor, al contrario se ordena que este deberá ser prestado de manera domiciliaria.

Concluye que, el decreto 071/2020 expedido por el alcalde de Sincé en general es legal por encontrarse ajustado al principio de proporcionalidad entre las medidas adoptadas y la situación presentada; varios temas ya fueron derogados, pero durante su vigencia se consideran ajustados a los propósitos de la declaratoria de emergencia sanitaria suscitada con anterioridad; excepto los temas de suspensión de la alimentación escolar, adulto mayor y vacaciones.

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 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 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.*

De conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25.1, así como los artículos 1, 2, 29, 229 entre otros, de la Constitución Política, debe entenderse la tutela judicial efectiva como un derecho y como uno de los pilares básicos del Estado constitucional en una sociedad democrática; entonces,

ante la singularidad de los estados de excepción en el ejercicio del poder por parte de la Administración y en razón a la finalidad del **Control Inmediato de Legalidad**; cual es, garantizar los principios de legalidad, de prevalencia del interés general, la asignación de responsabilidad a las autoridades públicas, la supremacía y respeto de los derechos fundamentales, la división de poderes que excluya en la medida de lo posible el absolutismo en el ejercicio del poder, una perspectiva amplia en la admisión favorece la discusión propia de la sala plena y en consecuencia, materializa la tutela judicial efectiva.⁶

Conforme lo ha señalado la doctrina, la competencia es la facultad que tiene cada juez para ejercer la jurisdicción en determinados asuntos y que es determinada por **factores objetivos** como la naturaleza de la relación jurídica contenida en la pretensión y la cuantía de la pretensión, así como **factores subjetivos** tales como la calidad de la persona que concurre al proceso, el funcional, porque el asunto puede ser atribuido a distintos funcionarios en diferentes instancias; igualmente, por conexidad y el territorial. La competencia de los Tribunales Administrativos es asignada por la ley de forma privativa a la sala plena **para que decida** de conformidad con lo indicado en los numerales 1 y 6 del artículo 185 de la ley 1437 de 2011 y en consecuencia, la decisión de fondo o en cualquier otro sentido, es de su resorte (qui potest plus, potest minus); tal como se evidencia en las siguientes providencias de improcedencia proferidas por la sala plena del Consejo de Estado, radicados: 289-CE-SCS EXP 1999-NCA 023 del 21 de junio de 1999 y 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-0069 del 28 de junio de 2003).

Es por ello, que la determinación sobre si la medida es de carácter general, si se profirió en ejercicio de la función administrativa o si desarrolla algún Decreto Legislativo son discusiones ordinarias y propias de la sala plena, tal como se evidencia **en todas** las providencias del Consejo de Estado que abordan el **Control Inmediato de Legalidad**, en las cuales se realizan dicho estudio; luego entonces, con mayor razón son también de competencia de la sala plena, el entendimiento de lo que significa “como desarrollo” de los Decretos Legislativos o que sean dictados “durante” el estado de excepción, si el objeto de control son medidas o actos de carácter general, si en el caso específico puesto a consideración de la sala, la norma territorial es de contenido general o particular; el hecho de la coexistencia y confluencia de competencias ordinarias y extraordinarias y la definición de cual debe prevalecer y él porque o incluso, la naturaleza de las normas que se citan como fuente, y esos debates pueden finalizar con la decisión de ejercer un control de fondo

⁶ El auto que rechaza el CIL al inicio del proceso, formalmente sería susceptible del recurso de súplica, pero en la realidad, sólo el Ministerio Público tendría algún interés real en impugnar esa decisión, pues es poco probable que la autoridad que lo expidió le asista ánimo de hacerlo, y a los ciudadanos, sólo se les abre la posibilidad con la admisión del control, al fijarse los respectivos avisos a la comunidad.

o en la improcedencia⁷

5.2. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸, 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 Sala⁹ 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 Plena¹⁰ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede

⁷ Sentencia del 02 de junio de 2020. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, sala de decisión N° 6, que en su parte Resolutiva declara improcedente el Control Inmediato de legalidad en el proceso con radicado: 11001-03-15-000-2020-01012-00

⁸ 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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho¹¹:

“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 2010¹², al expresar:

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

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

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

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

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

¹¹ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹² 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

Finalmente, sobre las características del CIL, en sentencia del 8 de julio de 2014¹³ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación¹⁴ había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

“iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.

v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación¹⁵. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”¹⁶.

vi) Por último, el principio de necesidad pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.

13. En conclusión, los principios señalados: integralidad, autonomía, oficiosidad, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad han sido identificados y recogidos por esta corporación como instrumentos que orientan el juicio que sobre los actos administrativos ha sido confiado a la Sala Plena Contenciosa en virtud del control inmediato de legalidad.”

Tal como se observa de la estructura de la presente providencia, el ejercicio de comparar o contrastar la norma a controlar, con la Constitución Política y los Decretos Legislativos expedidos en razón a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del 17 de marzo 2020 realizada a través del Decreto 417, es una tarea extremadamente compleja y dispendiosa; en razón a la gran cantidad de ellos.

¹³ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011

¹⁴ (7) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, rad. CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

¹⁵ (13) Los principios de proporcionalidad y necesidad fueron recogidos en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 3 de mayo de 1999, rad. CA- 011, actor: Superintendencia Bancaria, demandado: circulares externas 85 del 27 de noviembre de 1998 y 002 de febrero 9 de 1999 expedidas por la Superintendencia Bancaria.

¹⁶ (14) Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C-403/10, M.P. María Victoria Calle Correa.

Lo anteriormente expuesto, nos ubica frente al problema jurídico al que debemos dar respuesta.

5.3. EL PROBLEMA JURÍDICO. La función de la Sala Plena, en esta oportunidad, se centra en practicar un examen inmediato e integral de legalidad, tal como fue caracterizado en el numeral 5.2 de esta providencia, al Decreto 0718 del 22 de marzo de 2020 expedido por el señor Luis Miguel Acosta de La Ossa, en su calidad de Alcalde del Municipio de Sincé – Sucre, determinando **(i)** si es un acto de contenido general, **(ii)** si fue dictado en ejercicio de la función administrativa, **(iii)** si tiene como sustento y fin el desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, en razón a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del 17 de marzo 2020, realizada a través del Decreto 417 y finalmente, **(iv)** si se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico objeto de comparación en esta providencia.

5.4. EXAMEN FORMAL. Con el objetivo de realizar en estudio de la norma en un *primer nivel*, se deberá determinar, (i) la identificación de la norma, número y fecha de expedición; (ii) Epígrafe o resumen de las materias reguladas; (iii) las normas citadas como antecedente para su expedición; (iv) quien lo expidió y su competencia para ello; (v) su naturaleza, si es un acto de contenido general, individual o condición y si aquel, es un acto propio de la función administrativa; (vi) derogatoria y vigencia y (vii) la identificación si el acto administrativo desarrolla los Decretos Legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

5.4.1. LA IDENTIFICACIÓN DE LA NORMA: Decreto N°071 del 22 de marzo de 2020.

5.4.2. EPÍGRAFE: "POR MEDIO DEL CUAL DE ADOPTAN LAS MEDIDAS SANITARIAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, EL GOBIERNO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL, SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA Y LA URGENCIA MANIFIESTA Y SE TOMAN OTRAS MEDIDAS DE ORDEN PUBLICO CON EL FIN DE EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN LA JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE SINCÉ - DEPARTAMENTO DE SUCRE"

5.4.3. LAS NORMAS CITADAS COMO ANTECEDENTE PARA SU EXPEDICIÓN:

- **Constitución Política** artículos 1, 2, 49, 287, 305, 311 y 315
- **Ley 136 de 1994**, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; artículo 91, que establece las funciones de los alcaldes.
- **Ley 1551 de 2012**,

- **Ley 715 de 2001**, artículo 46
- **Ley 1801**, por la cual se expide el código nacional de convivencia ciudadana, artículos 12, 14 y 202
- **Ley 1523 de 2015**, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones
- **Ley 9 de 1979**
- **Ley 1523 de 2012**
- **Decreto 780 de 2016**
- **Resolución Nacional No. 385 de marzo 12 de 2020**
- **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, emanado de la Presidencia de la República, con la firma de todos los ministros, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.
- **Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020**, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19
- **Decreto 418 del 18 de marzo de 2020**, que estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, que indica que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicaran de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de Gobernadores y Alcaldes, las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República.
- **Decreto 420 del 18 de marzo de 2020**, por el cual el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-1.
- **Circular Conjunta Externa 0011 del 10 de marzo 2020** proferida por el Ministerio de la Salud y la Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- **Circular Conjunta No. 011 del 9 de marzo de 2020** expedida por el Ministerio de la Salud y la Protección Social y el Ministerio del Trabajo
- **Circular Conjunta Externa 0018 del 10 de marzo de 2020** expedida por el Ministerio de la Salud y la Protección Social, Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública
- **Circular Conjunta 01 del 12 de marzo de 2020**, emanada del Ministerio de la Salud y la Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional.

5.4.4. EXPEDICIÓN Y COMPETENCIA: el Decreto N°071 del 22 de marzo de 2020, fue expedido por el señor Luis Miguel Acosta de La Ossa, en su calidad de Alcalde del Municipio de Sincé – Sucre y según las consideraciones del acto administrativo a controlar, fue proferido de conformidad con las competencias generales concedidas por la Constitución y la ley al Ejecutivo e igualmente, con base en aquellas otorgadas por cuatro Decretos expedidos por el Presidente de la República, a saber, los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, 440 del 20 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020, así como en ejercicio de la leyes 1801 de 2016 (Art 202) y 1523 de 2015.

5.4.5. NATURALEZA: La Corte Constitucional en la sentencia **T-648-13** entiende el ejercicio de la **Función Administrativa** por parte de los alcaldes, de la siguiente forma:

“5. Ejercicio de la función administrativa por los alcaldes.

5.1 La función administrativa ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines.”¹⁷ Dicho de otra manera, la función administrativa es la acción desarrollada por las entidades y autoridades competentes para materializar los fines del Estado y servir al bien común.

5.2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, el ejercicio de la función administrativa debe ser orientada por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y su desempeño está enfocado a la consecución del interés general y la realización de los fines esenciales del Estado que han sido consagrados en el artículo 2 de la Carta Política

5.3. De lo anterior se desprende que la función administrativa es de vital importancia para el buen funcionamiento del Estado y la realización de sus fines. Por esta razón, y con el ánimo de evitar interrupciones en su ejercicio, es que dicha función ha sido radicada en cabeza de entidades públicas que no dejan de existir ni suspenden su funcionamiento cada vez que se relevan los funcionarios.

5.4. En este orden de ideas, a nivel local la función administrativa es desarrollada por los municipios y los alcaldes según lo establecido en la Constitución y la ley. En primer lugar, el municipio ha sido definido como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado.¹⁸ Adicionalmente, por su cercanía con la comunidad, es la entidad pública que está mejor ubicada para identificar y comprender las necesidades de la población y darles solución de manera pronta, oportuna y eficaz. Es decir, el municipio cumple un papel fundamental dentro del aparato estatal porque es el encargado de solucionar de manera directa las necesidades de la población a través del cumplimiento de funciones, la prestación de servicios y la construcción de obras públicas.¹⁹

5.5. Ahora bien, el alcalde es el representante legal del municipio y jefe de la administración municipal,²⁰ y como tal, está encargado de dirigir la función administrativa al nivel local.²¹ Es decir, el alcalde es el principal responsable de velar por el cumplimiento de las funciones del municipio.

[...]

5.8. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el principio de eficacia de la función administrativa, le impone a las autoridades administrativas la obligación de actuar frente a los problemas que afectan a los ciudadanos, y de brindar soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a dichos problemas. Concretamente, el principio de eficacia de la función administrativa, no permite que las autoridades administrativas permanezcan “impávidas o inactivas”²² frente a los requerimientos de la ciudadanía o el cumplimiento de las obligaciones que les incumben como representantes legales de los municipios y jefes de la administración municipal. De ahí que la Corte haya considerado que “la implementación práctica de[l principio de eficacia] supone la obligación de actuación de la administración, y la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención.”²³

¹⁷ La Corte también se ha pronunciado en múltiples ocasiones al respecto en las sentencias C-071 de 1994, C-431 de 2000, C-629 de 2003, T-142 de 2006, T-699A de 2011 y C-300 de 2012, entre otras.

¹⁸ Artículo 311 de la Constitución Política, y Artículo 1 de la Ley 136 de 1994.

¹⁹ De conformidad con los artículos 311 de la Constitución y 3 de la Ley 136 de 1994, el municipio también cumple otras funciones esenciales para el bienestar de la población en su territorio, principalmente, ordenar su territorio, conservar el orden público, la promoción de la participación ciudadana, la planificación y promoción del desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes, y velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente

²⁰ Artículo 314 de la Constitución Política.

²¹ Artículo 315 de la Constitución Política.

²² Sentencia T-733 de 2009.

²³ Ídem

Siguiendo la tradicional clasificación de los actos administrativos, adoptada por el Consejo de Estado²⁴ se tiene establecido:

Clasificación de los actos administrativos de acuerdo con su contenido particular o general.

a) Actos administrativos particulares. *Nuestra legislación² es especialmente exigente en lo que se refiere a la fundamentación de los actos administrativos de contenido particular. En el artículo 35 del C.C.A. se establece al efecto que " ... habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares".*

b) Actos administrativos generales. *Respecto de los actos administrativos de carácter general, en razón a su naturaleza y alcance, por regla general es suficiente tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto, salvo que exista una disposición en la ley que ordene una motivación diferente, tal como lo precisado la jurisprudencia de esta Corporación³*

La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo, ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»⁴.

Por su parte, el acto administrativo particular o individual es aquel que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas personales y subjetivas, generando consecuencias directas e inmediatas sobre personas que la misma decisión identifica o que podrían ser identificables.

Un aspecto esencial que a juicio de esta Sala debe tenerse en cuenta es que cuando la administración pública, debiendo adoptar una decisión que por esencia es de carácter general, lo hace a través de un acto que en apariencia es de contenido particular, no se desnaturaliza la condición de acto administrativo de carácter impersonal y abstracto que tiene tal manifestación de voluntad a efectos de definir la procedencia de la acción.

En otras palabras, la imprecisión cometida por la administración pública al dictar un acto administrativo de carácter particular cuando éste, en razón de la decisión adoptada, ha debido ser de contenido general, no es una excusa para que escape al control judicial que le correspondía de haberse expedido en debida forma.

El Decreto N°071 del 22 de marzo de 2020, de conformidad con la lectura de su parte considerativa y resolutive, comporta el carácter de acto administrativo, es decir, contiene una decisión o decisiones con vocación de producir efectos jurídicos y contiene ordenes que no están dirigidas a una persona en particular, sino a las personas habitantes del Municipio de Sincé – Sucre y teniendo en cuenta sus fundamentos legales, así como la abstracción de sus destinatarios y en razón a las decisiones adoptadas, es un acto administrativo de carácter general.

De acuerdo, a lo previamente expuesto y definido por la jurisprudencia transcrita, así como del estudio de las motivaciones del decreto territorial, que incluyen su finalidad y de las medidas adoptadas en él, se deduce que el acto administrativo objeto de estudio, tiene medidas de contenido general y fue expedido en

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Subsección A. Sentencia del 05 de julio de 2018. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Expediente: Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010)

cumplimiento de la función administrativa propia de los alcaldes municipales y de este modo, queda establecida en principio su naturaleza.

5.4.6. DEROGATORIA Y VIGENCIA: El Decreto N°071 del 22 de marzo de 2020, establece en su numeral sexto que rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias y si bien es cierto, no existe constancia o prueba de su publicación, aquello, no impide el ejercicio del CIL; pues, no es requisito que la norma objeto de estudio se encuentre publicada en el diario o gaceta oficial²⁵ para que proceda su control, habida consideración de que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 estableció la condición de que para su estudio sólo es requisito que se haya expedido y no que esté produciendo efectos²⁶- Finalizando con ello, el examen formal del acto administrativo a controlar.

5.4.7. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE DESARROLLA EL ACTO ADMINISTRATIVO:

Cuando una autoridad territorial expide un acto administrativo de contenido general, con posterioridad a la declaratoria de un estado de excepción y por error o con intención, omite citar en la parte considerativa ya sea el decreto que lo declara o los Decretos Legislativos emitidos bajo su vigencia; pero en su contenido material; es decir, en su parte motiva así no se cita expresamente la norma, sí hay una conexión directa, íntima o inescindible con los hechos que dan lugar al Decreto Legislativo y además en su resolutive, si los desarrolla; se podría llegar a presentar en

²⁵ **Ley 1437 de 2011 - ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Notas del Editor

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

La Sala destaca que el **apartado c) del artículo 119 de la Ley 489 de 1998**, dispone que todos los actos administrativos de carácter general deben publicarse en el diario oficial. El párrafo del mismo precepto agrega que únicamente con la publicación que de los actos administrativos se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

Estos preceptos son desarrollo del postulado constitucional de publicidad, uno de los principios medulares de la función administrativa, previsto tanto por el artículo 209 CN, como por el artículo 3° de la citada Ley 489.

²⁶ Así lo señaló la Sala Plena en sentencia de 9 de diciembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA).

consideración de la sala, el fenómeno de la elusión²⁷ del Control Inmediato de Legalidad -CIL, para evitar que aquello ocurra, se hace necesario dar un paso adicional en el examen, **referido a establecer así no se cite, si la parte motiva y resolutive de la norma territorial desarrolla algún Decreto Legislativo**, tal como lo indican expresamente tanto el artículo 20 de la ley 137 de 1995, como los artículos 136 y 151 de la ley 1437 de 2011 anteriormente transcritos; lo anterior, es posible de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, que concluye que el juez debe asumir el control completo de la norma, tanto de su parte motiva, como de la resolutive.

En sentencia de 2002, con ponencia del Consejero Arango Mantilla²⁸, el Consejo de Estado, sostiene:

*“Como lo definió esta Sala en la sentencia proferida el 9 de febrero del presente año (radicado No. CA-008), dicho control de legalidad cubre los decretos que el Presidente de la República profiere para desarrollar los estados de excepción con fundamento en su potestad reglamentaria (art. 189 num. 11 de la Constitución Política), ya que carecería de toda lógica que se revisaran actos de inferior jerarquía v.gr. las circulares que se revisan en este caso y no se hiciera lo propio con un decreto reglamentario. Sostener la tesis contraria significaría admitir ni más ni menos, que el Presidente de la República podría eludir fácilmente el control anterior establecido con carácter imperativo en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción **a través del fácil expediente de invocar su potestad reglamentaria.**”*

Aunado a lo expuesto, la singularidad del Control Inmediato de Legalidad y la necesidad que aquel se realice confrontando la totalidad de la norma; es decir, tanto su parte motiva como la resolutive, se deduce de la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁹, que lo caracteriza como uno de los elementos del sistema de pesos y contrapesos del nuestro sistema democrático en los estados de excepción y que señala, que **su finalidad** es garantizar los principios de legalidad, de prevalencia del interés general, de responsabilidad de las autoridades públicas, de supremacía y respeto de los derechos fundamentales, de división de poderes y del control -de diversa índole pero, fundamentalmente, jurisdiccional- de la actividad de los poderes públicos y frente al último escenario plantado, el del control judicial, su objetivo es excluir en la medida de lo posible, el absolutismo en el ejercicio del poder:

“La consagración de diversos mecanismos de control judicial de constitucionalidad y/o de legalidad en relación con los actos administrativos, especialmente cuando los mismos son proferidos durante la vigencia de un estado de excepción, encuentra plena justificación en el principio del Estado de Derecho, el cual constituye punto de partida y, a la vez, condicionante, formal y sustancial, de la totalidad de la actividad y de las funciones del Estado cuyo desarrollo, en consecuencia, debe cumplirse atendiendo a los elementos cardinales de la noción de Estado de Derecho, vale decir, a los principios de legalidad, de prevalencia del interés general, de responsabilidad de las autoridades públicas, de supremacía y respeto de los

²⁷ Parafraseando al profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez, en su obra “LA ELUSIÓN CONSTITUCIONAL. Una política de evasión del control constitucional en Colombia”

²⁸ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 24 de septiembre de 2002, radicación: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002).

²⁹ Sala Plena del Consejo de Estado, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 20 de octubre de 2009, radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

derechos fundamentales, de división de poderes y de control —de diversa índole pero, fundamentalmente, jurisdiccional— de la actividad de los poderes públicos.

Esta última posibilidad de control judicial respecto de toda decisión de autoridad pública deriva de la institucionalización del poder en cuanto modelo de organización que por definición excluye el absolutismo y la tiranía, por manera que no hace cosa distinta que darle eficacia práctica al sistema de “frenos y contrapesos” ideado por Montesquieu con el propósito de que el poder contuviese al poder³⁰.

Siguiendo el hilo argumental, resulta ineludible señalar que, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 contiene en su parte resolutive una declaración, que debe ser desarrollada por Decretos Legislativos según las áreas o materias reseñadas en sus consideraciones y expresamente allí se indica que una de las principales medidas, recomendada por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos; así mismo, en la parte motiva se indica que los DL son necesarios en el Sistema de Seguridad Social Integral, con especial énfasis en salud, en materia financiera, presupuestal, **contractual (contratación directa)**, referidos a la necesidad y disposición de recursos líquidos con la enajenación de activos, la descapitalización de entidades o la emisión de bonos, la creación de un patrimonio autónomo, medidas tributarias, reorganización e insolvencia empresarial, con la expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales; al mismo tiempo, la expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, **en materia de servicios públicos** y de transferencia monetarias a poblaciones vulnerables, así como en el sistema de regalías, entre otras; entonces, en principio en esa áreas es el Presidente el que expide las regulaciones con fuerza de ley por el tiempo que autoriza la Constitución Política con el objetivo de conjurar las crisis; es decir, esa competencia no se puede trasladar a las autoridades territoriales, porque aquellas ni aun en estados de excepción expiden normas con fuerza de Ley, lo que hacen es desarrollar los Decretos Legislativos emitidos por el Presidente que si tiene esa autorización constitucional.

³⁰ En la misma dirección anotada, sostiene Zippelius lo siguiente: “Las instituciones del moderno Estado constitucional y de derecho fueron formándose en gran parte como reacción frente al absolutismo. El advenimiento de un poder estatal soberano, la consolidación del poder político del Estado, contribuyeron a asegurar la paz jurídica, pero a la vez trajeron consigo el peligro del absolutismo y de una expansión (...) del poder estatal (...) De estos conflictos, y más tarde como consecuencia del movimiento independentista norteamericano y la Revolución francesa, fueron surgiendo instituciones para la protección de estos derechos y libertades.

(...)

Igualmente había que controlar los actos del Estado e impedir la arbitrariedad mediante reglas de procedimiento (en la legislación, la administración y la jurisdicción); de igual manera había que crear procedimientos de control, judiciales y de otro tipo, que velaran por el respeto de las reglas de juego en el sistema de regulación”. Para el referido autor, “[E]stos controles directos se proyectan no sólo contra las disposiciones en estricto sentido legales, sino también contra aquellas provenientes de la administración e incluso del mismo ejercicio de la función jurisdiccional”. Cfr. ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría general del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, pp. 309-310.

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 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.

La realidad, es que nos encontramos frente a un contexto nuevo y complejo, el juez administrativo se enfrenta a diversos y desconocidos escenarios en el Control Inmediato de Legalidad, pues lo cierto es, que nunca antes las instituciones y el régimen jurídico Colombiano se habían tropezado de frente con un estado de excepción declarado a raíz de una pandemia³¹ ³² que esencialmente es un concepto

³¹ https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/

“¿Qué es una pandemia?”

Se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad.

³² https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es

que se refiere a la existencia de una enfermedad con una gran velocidad en su propagación y por la escala de su transmisión y aquello, puede dar lugar a diferentes hipótesis que deberán ser resueltas por la jurisdicción, de las cuales se expondrán algunas:

- Posterior a la declaración y dentro de los 30 días siguientes a ella, se puede presentar una norma firmada por todos los Ministros, que desarrolla el estado de excepción, que se expide expresamente con ocasión de aquel, aquellos son Decretos Legislativos -DL- formal y materialmente. En ese evento no existe debate jurídico respecto a su naturaleza y aquel sería parámetro de comparación y si el decreto territorial lo cita como fundamento y lo desarrolla, en consecuencia, es prístino que el respectivo acto administrativo será objeto de un Control Inmediato de Legalidad -CIL.

Pero la experiencia ha enseñado que la realidad puede ser mucho más compleja que la teoría.

- Igualmente, puede acontecer que se expide un Decreto en fecha ulterior a la declaratoria del estado de excepción, dentro de los 30 días siguientes a la misma, aquel no es firmado por todos los Ministros, pero materialmente tiene una relación íntima, directa, inescindible, de necesidad, próxima o simplemente de hecho, desarrolla el Estado de excepción y es utilizado como base o sustento normativo, para la expedición de actos administrativos territoriales, que son remitidos al Tribunal para efectos del CIL.

“La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia

“La OMS ha estado evaluando este brote durante todo el día y estamos profundamente preocupados tanto por los niveles alarmantes de propagación y gravedad, como por los niveles alarmantes de inacción. Por lo tanto, hemos evaluado que COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia”, afirmó.

El Director general de la OMS consideró que “pandemia no es una palabra para usar a la ligera o descuidadamente. Es una palabra que, si se usa incorrectamente, puede causar un miedo irrazonable o una aceptación injustificada de que la lucha ha terminado, lo que lleva a un sufrimiento y muerte innecesarios”.

Indicó que “describir la situación como una pandemia no cambia la evaluación de la OMS de la amenaza que representa este virus. No cambia lo que está haciendo la OMS, y no cambia lo que los países deberían hacer”. En estos momentos hay más de 118.000 casos en 114 países, y 4291 personas han perdido la vida.

“Nunca antes habíamos visto una pandemia provocada por un coronavirus. Y nunca antes hemos visto una pandemia que pueda ser controlada, al mismo tiempo”, manifestó.

La epidemia de COVID-19 fue declarada por la OMS una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020. La caracterización ahora de pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas.”

- Podría presentarse el caso, de un acto administrativo territorial de contenido general, que únicamente cite y pretenda desarrollar el Decreto Legislativo que declaró el estado de excepción, que es materialmente una ley, sin acudir a ningún otro.
- También puede ocurrir, que el acto administrativo general y territorial, ni en su epígrafe, ni en su parte motiva cita el estado de excepción, pero es evidente, que sus consideraciones y los hechos que la sustentan desarrollan algún decreto legislativo expedido con ocasión de aquel y además, existe coincidencia con su parte resolutive pues las desarrolla o simplemente las replica.
- Lo planteado, puede suceder en sentido contrario, en la parte motiva se cita expresamente el estado de excepción o algún decreto formal y materialmente legislativo, pero su parte resolutive no los desarrolla, las medidas tomadas no tienen una relación próxima o directa con los hechos que le dieron origen.
- Así mismo, puede acontecer, que un acto administrativo territorial de contenido general, cite normas ordinarias y Decretos Legislativos en su parte motiva y en su parte resolutive contenga una decisión o decisiones con vocación de producir efectos jurídicos, que son perfectamente diferenciables en su fuente y por ello, puede determinarse con meridiana claridad que medidas corresponden a competencias ordinarias y cuales al desarrollo de DL, pero también puede suceder que estén mezcladas o sean ambiguas y esa distinción se torne opaca.
- Además, podría darse, que se profiere un acto administrativo territorial, que en su parte considerativa cita expresamente como sustento jurídico un(os) Decreto(s) Legislativo(s), pero que se desprenda de su parte resolutive que se trata de un acto administrativo de contenido particular o se trate de un acto condición.
- Por último, pero no como fin, ya que esta enunciación no es un listado cerrado, puede suceder que se presente un acto administrativo con alguna de las características previamente citadas; pero adicionalmente, que en su parte resolutive alguno de sus artículos contenga mandatos generales que se puedan caracterizar como actos administrativos generales y otros con ordenes particulares y concretas dirigidas a un grupo identificable de personas o sectores o

incluso, con exhortaciones y/o recomendaciones que no modifican el ordenamiento jurídico.

Entonces, el Decreto N°071 es del 22 de marzo de 2020, es posterior a la declaración del estado de excepción (17 de marzo); por ello, hay que determinar hasta el día en que fue proferido, cuantos Decretos Legislativos se habían emitido y si alguno de ellos, fue desarrollado materialmente por el acto administrativo de la entidad territorial; entonces, a esa fecha, se habían expedido **9 DL** firmados por todos los ministros y otras que no cumplieran con tal requisito. En la parte motiva del Decreto a controlar se mencionan las siguientes normas que tiene relación de conexidad próxima con las materias reguladas, son el 418 y el 420 del 18 de marzo de 2018, que imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, así como el 457 del 22 de marzo de 2020, al mismo tiempo se reseña la ley 1801 de 2016. Así mismo, el acto administrativo desarrolla el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, que trata sobre medidas destinadas a regular la contratación estatal y finalmente, también se cita y desarrolla la ley 1523 de 2015. Por otro lado, si bien el decreto municipal no cita como fundamento el Decreto Legislativo 441 del 20 de marzo de 2020 “*Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020*”, contiene medidas relacionadas que lo menciona y se procederá a su estudio.

Por medio del **decreto 418 del 18 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, sin la firma de todos los ministros, dictó medidas en materia de orden público y dispuso que, como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa (C.P. artículo 189), le corresponde la dirección del manejo del orden público, **con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos**, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus.

Señaló, igualmente, que las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, durante la actual emergencia sanitaria, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

Además se indicó que, las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes, lo cual es manifestación del principio de legalidad dentro de la jerarquía del sistema normativo; es decir, lo único que hace es una declaración de la jerarquía

constitucional sobre el manejo del orden público³³, con el fin de unificar el mando y las medidas frente a la Pandemia, pero sin limitación alguna de derechos fundamentales y en principio se expide en el marco de la emergencia sanitaria declarada por causa del coronavirus (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020) y sin la firma de todos los ministros

Existen algunas particularidades fácticas y jurídicas que dieron lugar a la admisión, que deben ser abordadas por la sala plena del Tribunal y que serán presentadas a continuación:

Por medio del **decreto 418 del 18 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, dictó medidas en materia de orden público y dispuso que, como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa (C.P. artículo 189), le corresponde la dirección del manejo del orden público, **con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos**, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus.

Señaló, igualmente, que las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, durante la actual emergencia sanitaria, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

Además se indicó que, las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes, lo cual es manifestación del principio de legalidad dentro de la jerarquía del sistema normativo; es decir, lo único que hace es una declaración de la jerarquía constitucional sobre el manejo del orden público³⁴, con el fin de unificar el mando y las medidas frente a la Pandemia, pero sin limitación alguna de derechos fundamentales y si bien en principio se expide en el marco de la emergencia sanitaria declarada por causa del coronavirus (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020) y sin la firma de todos los ministros. Lo cierto es que en la realidad; que no puede estar alejada del análisis jurídico; es innegable que el COVID-19 también es el origen o la causa próxima o eficiente de la declaratoria del estado de excepción.

Luego entonces, si bien formalmente **el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020** es un decreto ordinario y en su parte motiva no se cita ni el Decreto 417 del 17 de

³³ El numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, el cual dispone que le corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado

³⁴ El numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, el cual dispone que le corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado

marzo de 2020 ni algún Decreto firmado por todos los ministros; materialmente, es evidente que por su fecha, en la realidad y dado el contexto presentado por la pandemia, se expide con ocasión del estado de excepción, con el objetivo de centralizar las medidas a tomar en ese escenario específico, de unificación respecto a las posibles restricciones o autorizaciones y con fines de coordinación frente a la Pandemia para evitar la disgregación normativa que se venía presentando entre las diferentes autoridades nacionales y territoriales que impidiese la eficacia de las órdenes para enfrentar puntualmente, se itera, la Pandemia.

Adicionalmente, es forzoso resaltar que en su parte considerativa se indica como sustento de las medidas a tomar en su parte resolutive la sentencia **C-179-94** y según el texto del propio Decreto 418, durante periodos transitorios, se le confieren al Presidente de poderes el orden perturbado y poner fin a la salvaguardando los derechos la población, garantizando su seguridad y el funcionamiento normal de las instituciones públicas y que durante estados de excepción operan en forma concordante y colaborativa todos los públicos; es decir, se refiere a los poderes de policía para regular el orden público en los estados de excepción.

La siguiente razón para considerar que este y los demás decretos del Presidente que regulan o que se expiden con instrucciones sobre el orden público, dirigidos a las autoridades territoriales durante los treinta (30) días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, se profieren CON OCASIÓN del estado de excepción; es, que expresamente en el parágrafo primero del artículo segundo del Decreto 418³⁵, se establece como **obligatoria la coordinación previa con el Presidente de la república para la expedición de disposiciones en materia de orden público relacionadas con el COVID-19**, dicha exigencia previa que se crea con dicha norma, no se encuentra expresa en la ley 1801 de 2016 y tampoco puede entenderse como tácita o subyacente en dicho estatuto; pues es evidente que en virtud del artículo 202 de la precitada ley, el alcalde o gobernador está habilitado sin que sea necesaria la coordinación previa con el Presidente, para ordenar la suspensión de reuniones, ordenar medidas restrictivas de movilidad de transporte o personas, decretar el toque de queda, restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas; etcétera, situación que cambia con el Decreto 418 de 2020; luego entonces y según el sistema de fuentes del derecho del ordenamiento jurídico colombiano, un acto administrativo no puede adicionar o modificar una ley, pero un Decreto Legislativo si puede hacerlo.

³⁵ **Artículo 2.** Aplicación de instrucciones en materia orden público del Presidente de la República. Las instrucciones, y órdenes del Presidente de la República en orden público, en el marco emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Parágrafo 1: Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

La coordinación **previa** que no existe en la ley 1801 de 2016, tiene un objetivo claro, evitar que con la finalidad de minimizar los contagios o los efectos de la Pandemia, por ejemplo, ante la ausencia de regulación de un Gobernador, un municipio expida una norma de orden público de restricción de la movilidad con base en pico y género³⁶ y en el municipio vecino y colindante una restricción con base en pico y cédula³⁷, o que un alcalde establezca una restricción de pico y cédula con base en unos números en ciertos días y su vecino limítrofe otra restricción con otros números y otros días o el cierre de fronteras entre departamentos o entre municipios o restricciones en vías de orden nacional, que sean contradictorias o anárquicas; por lo expuesto, podría ser considerado formalmente administrativo y materialmente como un Decreto legislativo para efectos del Control Inmediato de Legalidad -CIL-, tesis que en principio habilita la admisión y el pronunciamiento de la sala plena de la corporación en los decretos territoriales que abordan materias de orden público; ya que las normas expedidas por el Presidente, se emitieron con ocasión, contribuyen a la ejecución, al desarrollo, a la materialización del Estado de Excepción declarado días antes, y evidentemente su finalidad es enfrentar la pandemia y disminuir sus efectos.

En cuanto al **decreto gubernamental 420 del 18 de marzo de 2020**, aquel guarda en principio identidad con la parte motiva que le sirvió de base al citado decreto 418, también aborda el asunto del orden público (en vigencia del estado de excepción) y tampoco es firmado por todos los ministros; en este, se consagra que las instrucciones allí establecidas en materia de orden público deberán ser tenidas en cuenta por todos los alcaldes y gobernadores del país y en su parte resolutive ya se establecen una serie de órdenes por parte del Presidente a dichas autoridades territoriales que constituyen restricciones a ciertos derechos fundamentales como el de la locomoción por el toque de queda (hasta el 20 de abril para niños y adolescentes) y limitaciones al transporte terrestre automotor, así como a los derechos de reunión y libre desarrollo de la personalidad, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19, al decretar medidas sobre el particular (artículo 1).

Del mismo modo, se ordenó a los alcaldes y gobernadores que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del

³⁶ Medidas de policía con el fin de implementar o regular las excepciones al aislamiento preventivo obligatorio, que autoriza circular a una persona por núcleo familiar en determinado horario y en días específicos de la semana de acuerdo con el género de la persona.

³⁷ Medidas de policía con el fin de implementar o regular las excepciones al aislamiento preventivo obligatorio, que autoriza circular a una persona por núcleo familiar en determinado horario y en días específicos de la semana de acuerdo con el número final de su cédula de ciudadanía.

día sábado 30 de mayo de 2020, como también que prohíban reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas y el artículo cuarto establece la posibilidad de realizar ciertas restricciones, pero sin señalar límite temporal alguno, entre otras instrucciones en materia de orden público.

Ahora bien, siguiendo la misma lógica y línea argumental, tenemos **el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** expedido por el Presidente de la República dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, el cual tampoco es firmado por todos los ministros, regula el mantenimiento del orden público e imparte instrucciones en virtud de la emergencia “sanitaria” generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, medidas que comprenden la creación de una nueva figura, el aislamiento preventivo obligatorio de TODAS las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020; para la efectividad del aislamiento, se limitó la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, garantía fundamental establecida en el artículo 24 superior, estableciendo así mismo unas puntuales excepciones previstas en el mismo decreto.

Frente a este Decreto se presentan las mismas consideraciones planteadas para los Decretos 418 y 420 expedidos por el Presidente de la República; es decir, fue proferido después de la declaración del estado de excepción, dentro de los 30 días siguientes a ella, para regular el orden público y formalmente, se citan las competencias ordinarias establecidas en la ley 1801 de 2016.

El artículo 2 del precitado decreto contiene la orden dirigida a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes.

Entonces, si bien la justificación de las medidas dictadas en el **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, esencialmente se centran en lo indicado por el Ministerio de Salud y Protección Social al declarar la emergencia sanitaria; se reitera, que el origen de ese acto administrativo y del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020; es la misma realidad, pues los estados de excepción son una respuesta constitucional frente a **hechos** extraordinarios, circunstancias materiales fuera de la normalidad, que tienen que ser abordadas con normas jurídicas; entonces, se autorizan respuestas o poderes excepcionales para enfrentarlos, pero su nacimiento, su origen, y más en este caso particular son hechos³⁸, lo cual se desprende de la lectura de la definición constitucional del estado de emergencia declarado por el Presidente.

³⁸ **ARTICULO 213.** En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, (...)

Esta colegiatura no desconoce, que al momento y sin la existencia de una vacuna, la medida de asilamiento preventivo obligatorio, que se crea por primera vez en el ordenamiento jurídico Colombiano en el Decreto 457 de 2020, es la única actualmente posible y empíricamente comprobada, para evitar el contagio exponencial y en consecuencia, aminorar el número probable de muertes por esa enfermedad, lo cual constituye un hecho notorio.

Lo expuesto, desemboca en que es posible sugerir ya sea desde la admisión³⁹ o incluso en el fallo, que aquella norma es un desarrollo directo, íntimo e inescindible de la causa material que da origen a la declaratoria del estado de excepción la Pandemia del COVID-19 y por ello; surge el interrogante sobre la naturaleza del Decreto, que debe resolver en este caso la sala: **¿El Decreto 457 de 2020 formalmente administrativo, fue expedido materialmente CON OCASIÓN o para desarrollar el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional el 17 de marzo de 2020?**

ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, (...)

³⁹ <http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/rclegalidad.asp>

Al respecto es oportuno detallar que la mayoría de los Consejeros de Estado realiza el análisis de la naturaleza del decreto 457 de 2020, en el auto admisorio identificándolo como ordinario, pero también existen otras providencias que difieren el respectivo estudio para el fallo y otras que, lo identifican desde el inicio como de naturaleza legislativa, así:

- ❖ En auto del 06 de mayo del Consejero Milton Chaves García, que resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el auto que avoca conocimiento en CIL, en el expediente con radicado: 110010315000**20200114100**, expresamente se afirmó *“El Decreto 457 del 23 de marzo de 2020 es un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción.”*
- ❖ En auto del 06 de mayo el Consejero Julio Roberto Piza Rodríguez, avoca en CIL conocimiento de la circular 000025 del 12 de abril de 2020, en el expediente con radicado: 110010315000**20200168400**, cuyo tema es continuidad a la medida de aislamiento obligatorio por COVID-19 y en la cual se citan los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 06 de abril de 2020.
- ❖ En auto del 08 de mayo de 2020, del Consejero Gabriel Valbuena Hernández, que resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el auto que avoca conocimiento en CIL, en el expediente con radicado: 110010315000**20200103300**, identifica los Decretos 417 y 457 como leyes.
- ❖ En Auto del 12 de mayo de 2020 del Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio que resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el auto que avoca conocimiento en CIL, en el expediente con radicado: 110010315000**20200129100** en el cual se afirmó:
“Entonces , como el estudio que pretende la Procuradora que se haga, esto es analizar si las medidas en la referida resolución, fueron expedidas en ejercicio de competencias administrativas con fundamento que declaró la emergencia sanitaria, o si son el desarrollo propio de una medida adoptada en uno o varios decretos legislativos, es propio del fallo toda vez que requiere todo un análisis normativo tanto de la Constitución, la ley, la Resolución 385 del Ministerio de Salud, la naturaleza de los decretos 417 y 457 de 2020, la fundamentación o no en el Decreto 491, así como de las funciones administrativas del superintendente de sociedades, es claro que este estudio escapa de la revisión formal que debe hacerse al momento de avocar el estudio.”
- ❖ Auto del 12 de mayo de 2020 del Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio que avocó conocimiento en CIL y especialmente, de la providencia del 18 de mayo de 2020, que acumula procesos, en el expediente con radicado: 110010315000**20200112700**

Incluso, podría proponerse que con las reglas consagradas en el Decreto 457, con respecto al derecho fundamental a la libertad de locomoción, se toca su núcleo esencial y que además, en dicha norma existió una regulación “íntegra, estructural o completa” de ese derecho, durante el periodo señalado en ese estatuto, al establecer el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la República de Colombia en su artículo 1º y unas puntuales excepciones en su artículo 3º, lo que nos ubicaría ante la necesidad de catalogar esas medidas como de reserva de ley estatutaria⁴⁰, pues en los estados de excepción no está prohibido constitucionalmente de forma expresa la emisión de decretos legislativos estatutarios, limitante que si aparece cuando se trata de la delegación que puede realizar el Congreso al Presidente pro tempore para expedir Decretos Leyes⁴¹, la frontera en los estados de excepción está delimitada en que no se pueden suspender ni los derechos humanos, ni las libertades fundamentales⁴².

El carácter estatutario de dicha norma *resalta con mayor fuerza al analizar las excepciones al “aislamiento preventivo obligatorio”* (Art. 3º Dto 457), ya que aquellas personas y actividades en donde y frente a las cuales se permite su movimiento/circulación, mezclan razones que podrían catalogarse como propiamente médicas relacionadas con la pandemia, con otras de orden público relacionadas con la salubridad y al mismo tiempo otras económicas, **de prestación de servicios públicos**, producción, transporte, abastecimiento, logísticas, de siembra, cosecha, comercialización; etcétera, que no tienen relación directa ni con la

⁴⁰ **Sentencia C-981 de 2005** (M. P. Clara Inés Vargas Hernández)

“Puede extractarse de la jurisprudencia constitucional mencionada, que la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, debe referirse a: **i)** normas que desarrollan y complementan los derechos **ii)** que regulan solamente los elementos estructurales esenciales, **iii) que regulan de forma directa su ejercicio y también el desarrollo de su ámbito a partir del núcleo esencial definido en la Constitución, iv) que refieran a los contenidos más cercanos al núcleo esencial, v) que regulan aspectos inherentes al ejercicio y principalmente lo que signifique consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, vi) cuando el legislador asuma de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, vii)** que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado, regulando así la estructura fundamental y los principios básicos, **y viii)** que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.

⁴¹ **ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.
Concordancias

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 <ver Notas del Editor> del presente artículo, ni para decretar impuestos.”

⁴² **ARTICULO 214.** Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. (...)”

prevención o mitigación del contagio, ni con la disminución o minimización de los efectos en la salud, originados por la enfermedad.

Aunado a lo anterior, el **Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020**, es decir; de fecha anterior al 457 que es del 22 del mismo mes y año, **ya había tomado en su artículo segundo, una medida de aislamiento preventivo obligatorio mediante una norma con fuerza de ley**, a pesar de la existencia del Artículo 2.8.8.1.4.5⁴³ del Decreto Único Reglamentario del sector salud 780 de 2016, que establece la posibilidad de realizar cuarentenas a personas sanas, que hayan estado expuestos o se considere que tuvieron un alto riesgo de exposición durante el periodo de transmisibilidad o contagio y su duración será por un lapso que no exceda el período máximo de incubación o hasta que se compruebe la desaparición del peligro; con lo cual se evidencia que dicha medida es diferente a la allí establecida y se constituye en un antecedente del Decreto 457, norma en la cual la orden se presenta en principio frente a toda la población, es general; se da así no se hubiese establecido previamente la exposición cierta de las personas o incluso que todas ellas tuviesen un alto riesgo de exposición, requisito establecido en la norma que delinea los contornos de la cuarentena (Artículo 2.8.8.1.4.5 del Decreto Único Reglamentario del sector salud 780 de 2016); ya que inicialmente, en el artículo primero del Decreto 457, el mandato de restricción de movimiento se dirige a todas las personas habitantes en el territorio colombiano y no para un individuo o determinados grupo(s), que es lo que indica el artículo 2.8.8.1.4.5. Su duración, tampoco se plantea por el periodo de incubación o hasta la desaparición del peligro tal como lo señala la norma que habilita tal proceder; con lo cual, se comprueba que la medida del aislamiento social obligatorio, tuvo y tiene unas características, alcance y condicionamientos que la hacen única, pues no se enmarca en las previsiones normativas previamente existentes.

Siguiendo al Profesor **QUINCHE RAMÍREZ**⁴⁴ en su libro “El Control de Constitucionalidad”, al abordar el tema de los criterios de competencia para ejercer el control de constitucionalidad **sobre los distintos decretos en Colombia**, indica que se deben tener en cuenta dos criterios, (i) uno formal cuando

⁴³ **Artículo 2.8.8.1.4.5 Cuarentena de personas y/o animales sanos.** Consiste en la restricción de las actividades de las personas y/o animales sanos que hayan estado expuestos, o que se consideran que tuvieron un alto riesgo de exposición durante el periodo de transmisibilidad o contagio a enfermedades transmisibles u otros riesgos, que puedan diseminarse o tener efectos en la salud de otras personas y/o animales no expuestas. La cuarentena podrá hacerse en forma selectiva y adaptarse a situaciones especiales según se requiera la segregación de un individuo o grupo susceptible o la limitación parcial de la libertad de movimiento, para lo cual se procederá en coordinación con las autoridades pertinentes y atendiendo las regulaciones especiales sobre la materia. Su duración será por un lapso que no exceda del periodo máximo de incubación de una enfermedad o hasta que se compruebe la desaparición del peligro de diseminación del riesgo observado, en forma tal que se evite el contacto efectivo con individuos que no hayan estado expuestos.

⁴⁴ Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2013. El Control de Constitucionalidad. Bogotá, Colombia, Editorial Universidad del Rosario

directamente se invoca en las consideraciones alguna de las hipótesis del artículo 241 de la Carta Política y (ii) el segundo, el material, cuando el primero resulta insuficiente por ausencia de remisión a la facultad que desarrolla, por ambigua, imprecisa, cuando se invocan criterios contradictorios o según sus palabras cuando “*simplemente se haga fraude, invocando una facultad para usurpar una reserva de ley*” pues en ese contexto, el asunto se complejiza y es necesario acudir al criterio material; es decir, al contenido del decreto. “*Así, si se trata de una norma con fuerza material de ley, el examen corresponderá a la Corte Constitucional; pero si su contenido es administrativo y “no tiene vocación legislativa”, entonces corresponderá al Consejo de Estado.*” y cita como sustento de su tesis, la sentencia **C-1154-08**, consideración jurídica 1.1.2. en donde se concluye:

“En suma, si bien es cierto que el elemento formal de un decreto constituye el principal y más importante criterio para determinar la competencia respecto de su control abstracto de constitucionalidad (Corte Constitucional o Consejo de Estado), también lo es que en algunas ocasiones este criterio puede resultar insuficiente. Cuando ello ocurre debe apelarse al criterio material, según el cual es la naturaleza de la norma la que define la competencia. De esta manera, si se trata de una norma con fuerza material de ley su examen corresponde a la Corte Constitucional; pero si es una norma que no tiene vocación legislativa (acto administrativo), el control corresponde al Consejo de Estado.”

No obstante lo expuesto, entiende este Tribunal que si bien podría plantearse que los decretos 418, 420 y 457 de 2020 **son formalmente administrativos y materialmente legislativos (el último, al regular de forma íntegra, estructural y completa el derecho fundamental de locomoción durante el periodo de su vigencia)**, lo cierto es que, se presentan como actos administrativos, como decretos ordinarios **y en principio, la competencia para establecer esa distinción en una providencia judicial es exclusiva de la Corte Constitucional**⁴⁵, que a la fecha no ha asumido su conocimiento de oficio.

Lo que conduce a la Sala a colegir que, el acto administrativo regula varias materias y toma diversas medidas, en lo que respecta a las medidas de orden público que desarrollan o acogen lo dispuesto en los Decretos 418, 420 y 457, 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, de acuerdo a lo formalmente consagrado en sus motivaciones, 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; pues no observa está colegiatura que esté desarrollando algún Decretos Legislativos**, así lo ha señalado el H. Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia en la cual manifestó⁴⁶:

⁴⁵ Ver numeral 5.5 de la sentencia de constitucionalidad C-400-13

⁴⁶ 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

Al respecto la Sala, en sentencia de 17 de mayo de 2001, expediente 5575⁴⁷, 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”⁴⁸.

De conformidad con lo expuesto, la Sala concluye que, no es procedente una decisión de fondo en el medio de Control Inmediato de Legalidad respecto de las medidas de orden público ordenadas en el **artículo tercero**⁴⁹ del Decreto 071 de 22 de marzo de 2020, por lo expuesto.

En el mismo sentido, **el artículo segundo** desarrolla las medidas del Plan de Acción Específico de que trata el artículo 61 de la ley 1523 de 2015 y en principio, ya que dicho plan es un desarrollo de esa ley, tampoco será objeto de CIL, pues no desarrolla ningún Decreto Legislativo expedido en el estado de excepción y se profiere en uso de una competencia ordinaria; por ello, podrá ser controlado judicialmente a través de la acción pública de nulidad.

No obstante lo expuesto, observa la Sala que, los numerales 24 y 25 del artículo 2 consagrados en el acápite II que tratan del “autocuidado colectivo” abordan temas de servicios públicos domiciliarios, específicamente el alcalde da órdenes a la empresas del Municipio de Sincé para: **i)** la reconexión inmediata del servicio público, **ii)** abstenerse de incrementar las tarifas y **iii)** prestar el servicio de manera ininterrumpida, mediadas que están íntimamente ligadas con lo estipulado en el Decreto 441 del 20 de marzo de 2020, “*Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al*

⁴⁷ Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

⁴⁸ 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

⁴⁹ “**ARTÍCULO TERCERO:** Adoptar las siguientes Medidas Extraordinarias de Policía, conforme los lineamientos emitidos por el señor presidente de la República mediante decreto No. 420 y 457 de 2020 y al decreto departamental No. 0205 del 20 de marzo de 2020, expedido por el señor Gobernador del Departamento de Sucre, y las que posteriormente sean tomadas en materia de orden público por los superiores, las cuales se entenderán incorporadas en este acto administrativo.”

Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”, tal como se aprecia en la siguiente comparación:

Decreto 441 del 20 de marzo de 2020	Decreto 071 del 24 de marzo de 2020
<p>Artículo 1. Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados. Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto que cuenten con suscriptores residenciales en condición de suspensión y/o corte del servicio -con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio-, realizarán, sin cobro de cargo alguno, la reinstalación y/o reconexión de manera inmediata del servicio público domiciliario de acueducto, PARÁGRAFO. Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto asumirán el costo de la reinstalación y/o reconexión del servicio, en los términos y condiciones que señale la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), sin perjuicio de que los mencionados prestadores puedan, para tal actividad de reinstalación y/o reconexión, gestionar aportes de los entes territoriales.</p>	<p>24. Ordénese a las empresas de servicios públicos que aplan en el municipio de Sincé, 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, energía y gas mientras se levanta la emergencia sanitaria.</p>
<p>Artículo 2. Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria. Durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, los municipios y distritos asegurarán de manera efectiva el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto, y/o esquemas diferenciales, a través de las personas prestadoras que operen en cada municipio o distrito.</p>	<p>25. Ordénese a las empresas prestadoras de servicios públicos, prestar sus servicios de manera ininterrumpida, en cuanto al suministro de agua, energía y gas, y la prestación del servicio de aseo. De igual manera adoptar las medidas sanitarias en sus instalaciones.</p>
<p>Artículo 4. Suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto no podrán actualizar las tarifas que cobran a sus usuarios en aplicación a las variaciones en los índices de precios establecidos en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994.</p>	<p>24. Ordénese a las empresas de servicios públicos que aplan en el municipio de Sincé, 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, energía y gas mientras se levanta la emergencia sanitaria.</p>

El **DL 441 de 2020**, cuenta con la firma de todos los ministros; es expedido *con ocasión* del estado de excepción, fue enviado para su control judicial a la Corte Constitucional, quien avocó su conocimiento el 30 de marzo de 2020⁵⁰ y de acuerdo con el Boletín N° 68⁵¹ del 28 de mayo de 2020 fue declarado ajustado a la Constitución⁵² con una votación 8 a 1; por ello, debe ser considerado formal y materialmente como en **Decreto legislativo** para efectos del presente Control Inmediato de Legalidad -CIL-.

Dada la similitud inherente que se aprecia con la simple lectura entre las medidas ordenadas mediante el acto administrativo municipal en los numerales 24 y 25 del acápite II denominado “Del autocuidado colectivo” del artículo 2 y el Decreto Legislativo 441 de 2020; es ineludible, determinar si el Decreto 071 desarrolla específicamente esa ley, teniendo en cuenta que dicha norma es exclusiva para el servicio de agua potable y saneamiento básico y que el decreto territorial abarca otros servicios públicos y si por el contrario, su fuente es la ley 1523 de 2020

Los artículos que citan los servicios públicos en la *Ley 1523 de 2015*, son las siguientes: Artículo 4 numeral 17, 24 (Definiciones), artículo 28 (Dirección y composición de los consejo territoriales), parágrafo del artículo 35 (Estrategia nacional para la estrategia de emergencias), artículo 42 (análisis específicos de riesgos y planes de contingencia), artículo 59 numeral 2 (Criterios para la declaratoria de la calamidad pública), artículo 81 inciso segundo (Proyectos de desarrollo urbano), artículo 82 (redes y servicios de TELECOMUNICACIONES).

Al analizar dichos artículos, ninguno habilita expresamente al alcalde para ordenar la reconexión de servicios públicos.

Frente al tema de las competencias de los municipios en materias de servicios públicos domiciliarios, la Ley 142 de 1994 en su artículo 5 contempla:

“ARTÍCULO 5º. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

*5.1. <*Ver Notas de Vigencia, en relación con los textos subrayados>
Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los*

⁵⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

⁵¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Es-constitucional-el-Decreto-Ley-que-garantiza-el-acceso-al-servicio-de-acueducto-en-el-marco-de-la-emergencia-por-el-COVID-19-8909>

⁵² Ese Tribunal encontró que el conjunto de medidas contenidas en el decreto, todas ellas relacionadas con (i) la reconexión inmediata del servicio de acueducto asumiendo su costo el respectivo prestador del servicio; (ii) la obligación de asegurar esquemas diferenciales y medios alternos para el aprovisionamiento de agua; (iii) el empleo de los recursos del Sistema General de Participaciones para tal propósito; y (iv) la no aplicación de los incrementos tarifarios relacionados con el índice de precios, guardaban relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada*, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.

5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.

5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.

5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.

5.5. Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.

5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.

5.7. Las demás que les asigne la ley.

De dicha norma tampoco, se deduce una habilitación para ordenar sin orden judicial la reconexión de servicios públicos, o la determinación de tarifas.

A través de diversas disposiciones de la Ley 142 de 1994 el legislador le otorgó determinadas facultades y prerrogativas a las empresas de servicios públicos domiciliarios, las cuales resultan necesarias para asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así, en caso de incumplimiento del contrato, tal como se anotó con anterioridad, dichas facultades se relacionan con la suspensión del servicio y la resolución del contrato y, en caso de que el incumplimiento se dé en el pago de la factura, se permite además que puedan cobrar unilateralmente el servicio consumido y no facturado y los intereses moratorios sobre los saldos insolutos y en su artículo 142, que se encontraba vigente antes de la expedición del Decreto 441 de 2020, se indicaba:

ARTÍCULO 142. REESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO. *Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, éste debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato.*

<Ver Notas del Editor> Si el restablecimiento no se hace en un plazo razonable después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio.

De manera que, si la suspensión o corte del servicio se ocasionó por una conducta imputable al suscriptor o usuario, éste debe eliminar su causa pagando todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra de acuerdo a lo establecido en el contrato de condiciones uniformes y ese puntual aspecto, fue el que modificó el **Decreto Legislativo 441 de 2020**, la orden se da de forma general, abstracta y abarca todo el territorial nacional, sin distinción en la naturaleza jurídica de la empresa de servicios públicos que suministre el agua potable y el saneamiento

básico, quedó obligada a realizar la reconexión, a garantizar el acceso y a no aumentar sus tarifas.

Esa es la razón por la cual, los numerales 24 y 25 del artículo 2 del decreto 071 no serán objeto de pronunciamiento de fondo, porque en lo referido a la reconexión de agua potable o acueducto, frente al acceso ininterrumpido a esos servicios y en lo relacionado en la imposibilidad de aumentos tarifarios, **no desarrolla el Decreto Legislativo 441 de 2020.**

En esta oportunidad, entiende Tribunal que el hecho de citar una norma en sus consideraciones o reproducir textualmente un mandato legal, no implica que esté desarrollando *per se*, necesariamente o materialmente algún Decreto Legislativo, **infiere la sala plena, que se requiere que dicha norma de rango legal, establezca una posibilidad de adopción**, lo que habilita a las entidades territoriales para acoger o no en su ámbito de jurisdicción y en ejercicio de esa competencia, las determinaciones que estimen necesarias y convenientes, de conformidad con sus particularidades.

Luego entonces, pese al aspecto cronológico, ya que el Decreto territorial que es del 22 de marzo de 2020, fue expedido en la misma fecha del **DL 441** y a sus coincidencias en sus partes resolutivas relativas a la reconexión, a la garantía del acceso continuo y a la prohibición del aumento tarifario en el servicio de agua potable, acueducto y saneamiento básico; es decir, a su unidad de materia y aun entendiendo tal como lo hace esta colegiatura, que aquella norma de naturaleza legislativa, modificó la ley 142 de 1994 y además, es posterior y especial en la regulación de esa particular materia, **realmente no lo desarrolla.**

Ello es así, porque todas las medidas tomadas por el Alcalde de Sincé – Sucre en el Decreto 071, respecto a la reconexión del servicio de agua potable, acueducto y saneamiento básico, la garantía del acceso permanente a esos servicios y la prohibición de aumento de tarifas, no eran potestativas o facultativas, reproducen o replican órdenes que establece una norma con fuerza de ley (DL 441) que abarcan todo el territorio Colombiano, que es vinculantes para todas las empresas de servicios públicos domiciliarios, encargadas de aquellos y en consecuencia, se deben aplicar, así no exista una norma territorial que así lo establezca. Por esas razones, no se analizarán de fondo los numerales 24 y 25 del artículo 2 del autocuidado colectivo en el presente Control Inmediato de Legalidad, pues de concluye que no el acto administrativo territorial no lo desarrolla.

En el estudio de otra arista del Decreto territorial, tampoco puede entenderse que la suspensión de los contratos del PAE, desarrolla el **DL 440** pues si bien es cierto

aquella norma regula materias contractuales, no habilita la suspensión de contratos y tal como lo señaló el Ministerio Público en su intervención, el DL específico para el Plan de Alimentación Escolar el **470 que es del 24 de marzo de 2020** y el acto administrativo territorial es del 22 del mismo mes y año; luego entonces, es imposible que desarrolle una norma que al momento de su expedición, no existía en el ordenamiento jurídico Colombiano.

Ahora bien, el Decreto 071 del 22 de marzo de 2020, **en su artículo primero** declara la calamidad pública, dicha manifestación no desarrolla ninguno de los Decretos Legislativos reseñados en esta providencia o expedidos por el Presidente, su declaratoria se presenta en ejercicio de las competencias ordinarias establecidas en el artículo 57 de la Ley 1523 de 2015⁵³; es decir, no es procedente una decisión de fondo en el medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que no cumple con el presupuesto de desarrollar decretos legislativos y su control judicial procede por los medios ordinarios.

Resulta necesario resaltar que, el acto objeto de control contiene medidas de orden público, algunas otras relacionadas con la calamidad pública, además unas de servicios públicos y una contractual y aquella última, se encuentra ubicada en el párrafo del artículo 1 del decreto a controlar y **se sustenta específicamente y expresamente en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020** "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19".

Así, se evidencia que si bien es cierto en la parte motiva del Decreto 071, no se cita el DL 440 y la motivación sobre materias contractuales tiene conexidad con la declaración de calamidad pública, aquella se desarrolla en las medidas contractuales III del artículo segundo que aborda el plan de acción específico para la recuperación de que trata la ley 1523; no obstante lo anterior, el párrafo del artículo 1⁵⁴ contiene la declaración de URGENCIA MANIFIESTA, **con expresa referencia al DL 440** y guarda en principio identidad con el numeral 7° de la precitada norma con fuerza de ley, que materializa la causa para declarar la urgencia manifiesta por la sola declaración del estado de emergencia económica, social y

⁵³ **Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública.** Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de la situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

⁵⁴ **PARÁGRAFO:** Declarar la URGENCIA MANIFIESTA, conforme el artículo 42 de la ley 80 de 1993 y al artículo 7 del decreto extraordinario N° 440 del (20) de marzo de 2020, toda vez que se entiende comprobado el hecho que da lugar a la misma.

ecológica derivada de la pandemia, por parte de las entidades estatales, entre ellas las autoridades territoriales, así:

“Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios”.

Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales. Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.

Una vez termine el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos. Salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

(...)

Artículo 11. Vigencia. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.

Modalidad de contratación estatal, que por demás, tiene su origen en el artículo 42⁵⁵ de la Ley 80 de 1993 que también es citado en el párrafo del Decreto territorial 071, que no ha sido modificado por el decreto legislativo **440 de 2020**; sin embargo, si se modificaron normas de rango legal sobre la adición de contratos estatales y debe entenderse que la contratación que por medio de dicha figura se realizará, es para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19.

⁵⁵ **ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

Es de anotar que el legislador en esa misma disposición exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado y depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore la Administración, lo cual tiene un control posterior establecido en el artículo 43 de la misma Ley 80⁵⁶.

Por las razones expuestas, no queda duda que de la simple lectura de las consideraciones del **Decreto 440 del 20 de marzo de 2020** que aquel se profiere CON OCASIÓN de la declaratoria de emergencia económica es firmado por el presidente y todos los ministros, dicha norma fue remitida a la Corte Constitucional⁵⁷ que avocó su conocimiento el 24 de marzo de 2020 y según el Boletín N° 72 de la CC, fue declarado exequible por unanimidad⁵⁸; en consecuencia, sin mayor esfuerzo argumentativo puede catalogarse como formal y materialmente legislativo, por ese motivo, al estar citado en la parte resolutive del Decreto 071 del Municipio de Sincé -Sucre, que declara la urgencia manifiesta en el municipio, aquel será objeto del CIL y aquella norma de rango legal habrá de ser parámetro de comparación, al igual que las normas constitucionales. Acto administrativo que debe ser comparado tanto en su motivación como en su parte resolutive, así:

Decreto 071 del 22 de marzo de 2020	Decreto 440 del 20 de marzo de 2020
<p>ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la Situación de CALAMIDAD PÚBLICA en toda la jurisdicción del municipio de Sincé, por la emergencia sanitaria ocasionada por el virus Covid-19, con el fin de tomar las medidas que permitan garantizar la detección temprana, contención, la atención y vigilancia epidemiológica ante este evento, en el municipio de Sincé, de conformidad con la parte considerativa de este proveído.</p> <p>PARÁGRAFO: Declarar la URGENCIA MANIFIESTA, conforme el artículo 42 de la ley 80 de 1993 y al artículo 7 del decreto extraordinario No. 440 del (20) de marzo de 2020, toda vez que se entiende comprobado el hecho que da lugar a la misma.</p>	<p>Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.</p>

⁵⁶ **ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA.** Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

⁵⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

⁵⁸ https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Es-constitucional-el-Decreto-Legislativo-que-adopt%C3%B3-medidas-en-materia-de-contrataci%C3%B3n-estatal,-en-el-marco-del-COVID_19-8913

Con base en lo anterior, se procede a realizar el examen material de la medida ordenada en el Decreto 071 del 22 de marzo de 2020 contenida en el párrafo del artículo 1, habida cuenta que tiene relación directa con el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 y lo desarrolla⁵⁹, dejando claro que el examen material o de fondo, se excluye respecto de las demás órdenes dadas con el acto administrativo municipal, dado que no cumplen los presupuesto para ser objeto de Control Inmediato de Legalidad consistente en desarrollar decretos legislativos dictados dentro el Estado de Excepción.

5.5. EXAMEN MATERIAL. Con el objetivo de realizar en estudio de la norma en un *segundo nivel*, se deberá determinar su conformidad con el ordenamiento jurídico objeto de comparación, (A) el marco constitucional; (B) de la competencia en su expedición; (C); la relación de conexidad de las medidas con los Decretos Legislativos a desarrollar; (D) la realidad de los motivos invocados en el acto a controlar y (E) la adecuación a los fines y conformidad con la Constitución Política y los Decretos Legislativos previamente identificados.

5.5.A. EL MARCO CONSTITUCIONAL: el presupuesto constitucional en el caso sub examine se encuentra consagrado en el artículo 215 de la Constitución Política colombiana, el cual dispone:

“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

⁵⁹ Lo anteriormente expuesto, se refuerza con lo establecido en el **Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020**, que si bien no estaba vigente al momento de expedición del acto administrativo territorial, es el siguiente en la regulación de la contratación pública en desarrollo de la declaración del estado de excepción, pues en sus consideraciones ya se aclara:

“Que para generar la confianza institucional de cada uno de los ordenadores del gasto en una medida como la urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, se hace necesario considerar como probado el estado de emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia Coronavirus COVID-19, que sirve como fundamento fáctico para implementar la modalidad de contratación directa de los bienes y servicios requeridos durante la emergencia sanitaria.”

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”

En relación con las medidas de orden contractual, es dable recordar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en su sentencia **C-949-01**, en la cual indicó la constitucionalidad de la declaratoria de urgencia manifiesta ante la existencia de situaciones excepcionales:

“No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.

Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento -que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibidem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.

*En lo que respecta al párrafo único del artículo 42, que autoriza la realización de traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la entidad pública respectiva, la Corte se estará a lo resuelto en la Sentencia C-772 de 1998, en la que se decidió “Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el*

anexo del decreto de liquidación del Presupuesto”.⁶⁰

5.5.B. DE LA COMPETENCIA EN SU EXPEDICIÓN: El alcalde municipal es “el jefe de la administración local y representante legal del municipio”⁶¹, su elección es popular, tiene el carácter de empleado público de la entidad territorial y su desempeño debe estar enfocado a la consecución del interés general y la realización de los fines esenciales del Estado que han sido consagrados en el artículo 2 de la Carta Política.

Sus actuaciones y competencias están reguladas en la Constitución⁶² y en la ley⁶³ y a ellas debe ajustarse; así mismo, debe dar cumplimiento al artículo 209 constitucional, que señala como finalidad de la función administrativa el servicio de los intereses generales, bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, y de coordinación entre las autoridades administrativas.

Por su parte, la Ley 80 de 1993 o Estatuto de Contratación, expedido con base en el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, señala lo siguiente en relación con la capacidad de contratación de las entidades territoriales:

ARTÍCULO 11. (...) 3°. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva: (...) b) **A nivel territorial**, los gobernadores de los departamentos, **los alcaldes municipales** y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades. (se subraya)

La declaración de urgencia manifiesta tiene un trasfondo (i) fáctico y otro (ii) jurídico, se puede utilizar en situaciones de hecho, que no dan tiempo a cumplir con el procedimiento normal de selección, sólo ante la ocurrencia de alguna de las hipótesis de que trata el artículo 42, la ley 80 de 1993 que también deben ser

⁶⁰ Para adoptar esta determinación la Corte argumentó: “Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que les reconoce a las autoridades administrativas el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, sólo que su contenido se refiere a su aplicación en los casos de declaratoria de “urgencia manifiesta” que efectúe la respectiva entidad. No hay pues reparo de constitucionalidad que justifique que la Corte acceda a las pretensiones del actor respecto de esta norma”.

⁶¹ Constitución Política, Art. 314: “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente...”. Ley 136 de 1994, Art. 84: “Naturaleza del cargo. En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”

⁶² ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde:...

⁶³ Ley 136 de 1994 en su artículo 91 señala las funciones de rango legal de los alcaldes, que fue modificado por la ley 1551 de 2012 en su artículo 29

previamente declaradas y aquellas declaraciones, están en cabeza del representante legal de la entidad territorial y al estar especialmente regulada, no se requiere la autorización de que trata el artículo 313-3⁶⁴ constitucional.

Conforme lo anterior, el acto examinado fue expedido por la autoridad pública investida de competencia, de acuerdo con el procedimiento establecido en las normas que regulan la materia y por ende, se encuentra cumplido el requisito.

5.5.C. LA RELACIÓN DE CONEXIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO A CONTROLAR CON LOS MOTIVOS QUE DIERON LUGAR A LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN: Revisada la parte considerativa del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que se compone de presupuestos fácticos de salud y cuya justificación se centra en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud -OMS- en razón a la pandemia del COVID-19 y las motivaciones y medidas tomadas en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en materia de contratación estatal, para poder proveer al Estado de los insumos necesarios para conjurar la emergencia, así como en el Decreto N° 071 del 22 de marzo de 2020, se hace evidente su relación de conexidad, íntima, próxima y necesaria.

5.5.D. LA REALIDAD DE LOS MOTIVOS INVOCADOS EN EL ACTO A CONTROLAR: los motivos tanto, de hecho -- como de derecho – del Decreto N° 071 del 22 de marzo de 2020 de 2020-, al momento de su expedición existían, eran ciertos y tenían plena vigencia.

5.5.E. LA ADECUACIÓN A LOS FINES Y CONFORMIDAD CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LOS DECRETOS LEGISLATIVOS PREVIAMENTE IDENTIFICADOS: *Una vez efectuado en análisis material o sustantivo de la parte resolutive* del Decreto N° 071 del 22 de marzo de 2020 de 2020, es claro para esta colegiatura, que aquel desarrolla el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, el cual materializa un supuesto de hecho y de derecho para la declaratoria de urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, contenida en el art. 42 de la Ley 80 de 1993, con la finalidad de atender la pandemia; es decir, el acto administrativo a controlar, reproduce el contenido de una ley, expedida en

⁶⁴ ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
- 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.**

razón al estado de excepción que fue declarado a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

A la fecha existe el Boletín N° 63 del 10 de mayo de 2020⁶⁵, por medio del cual la Corte Constitucional da a conocer que encontró ajustado a la Constitución el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de excepción y según el Boletín N° 72 de la CC, el DL 440 fue declarado exequible por unanimidad⁶⁶ y encuentra la Sala Plena de este Tribunal, que el Decreto N° 071 del 22 de marzo de 2020 de 2020, no contrarían las normas superiores analizadas, tienen un motivo claro y definido, atender la pandemia ocasionada por el COVID-19 y como dicho acto administrativo no establece un término, aquel debe ceñirse al establecido en el Decreto Legislativo que declaró el estado de excepción que sí lo consagra y en ese entendido se resolverá.

La medida es razonables y proporcionada a la gravedad de su causa; una enfermedad que puede ser mortal, originada en un virus, que a la fecha no tiene vacuna y frente a la cual, la mayoría de los países han acaparado los recursos en el mercado internacional, generando escases y especulación en los precios ante la gran demanda; por consiguiente, estima esta colegiatura que la adopción de dicha disposición -declaratoria de urgencia manifiesta-, en estos momentos, es un camino viable para acelerar los procesos de contratación del estado y así las entidades del estado puedan participar por obtener los recursos de una manera más ágil; en consecuencia, dicha norma aparece como una medida necesaria y proporcional para alcanzar los referidos propósitos; además, con tal determinación no se ha introducido discriminación alguna y tampoco se ha trasgredido una sola de las prohibiciones mencionadas en el artículo 15 de la Ley 137 de 1994, por tanto, se encuentra ajustada a la Constitución y a la ley y así se declarará en la parte resolutive de este fallo.

Por último, la constatar que el Decreto N° 071 del 22 de marzo de 2020 expedido por el señor Luis Miguel Acosta de La Ossa, en su calidad de Alcalde del Municipio de Sincé – Sucre, en su parte resolutive declara la URGENCIA MANIFIESTA con base en el Decreto Legislativo 440 y no indica un plazo para ejercer dicha facultad, es necesario realizar las siguiente precisión; el acto administrativo se declarará ajustado al ordenamiento jurídico en el entendido que el ente territorial sólo puede contratar bajo la figura de urgencia manifiesta, hasta el plazo que expresamente indiquen los Decretos Legislativos que regulan la situación.⁶⁷

⁶⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%C3%A1-ajustada-a-la-Constituci%C3%B3n-8904>

⁶⁶ https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Es-constitucional-el-Decreto-Legislativo-que-adopt%C3%B3-medidas-en-materia-de-contrataci%C3%B3n-estatal,-en-el-marco-del-COVID_19-8913

⁶⁷ Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 en concordancia con el Decreto No. 537 del 12 de abril de 2020.

En conclusión, la Sala Plena establece que, el párrafo del artículo 1° si desarrolla el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 y por ellos es objeto del CIL, por lo que una vez contrastadas las normas tal como se observa en la tabla antecedente, dicha declaración de URGENCIA MANIESTA se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico.

Por otro lado, en relación con las medidas contenidas en los **artículos: 1** (con excepción del párrafo), **artículo 2 y artículo 3**, se trata de órdenes y medidas dadas con fundamento en facultades ordinarias del alcalde o que no desarrollan decretos legislativos, con base en lo anteriormente expuesto se itera que, no es procedente realizar el Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que si bien se cumplen dos de sus tres presupuestos, **i)** se tratar de un acto administrativo de carácter general, **ii)** fue dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria, **iii)** no se verifica el último; no desarrolla uno o alguno de los Decretos Legislativos expedido con base en el estado de excepción declarado el 17 de marzo de 2020, así lo ha señalado el H. Consejo de Estado, al estudiar un acto administrativo que guardaba cierta conexidad con los hechos que dieron lugar a la declaratoria **pero** que no había sido proferido con el fin de desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción, providencia en la que manifestó⁶⁸:

*“La lectura de la norma transcrita indica que son tres los presupuestos requeridos para que sea procedente el control inmediato de legalidad. **En primer lugar**, debe tratarse de un acto de contenido general; **en segundo**, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; **y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.**”*

En conclusión, no es posible una decisión de fondo en el marco del Control Inmediato de Legalidad respecto a todos los artículos del Decreto 071, **salvo el párrafo el artículo 1** y la orden de publicación, pues la norma territorial enviada en esos ítems no desarrolla ni formal, ni materialmente un decreto legislativo expedido con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción y en consecuencia se declara su improcedencia.

Lo anterior, sin perjuicio que se pueda adelantar el examen de constitucionalidad y legalidad de los artículos 1 (salvo su párrafo), 2 y 3 del Decreto N° 0071 del 22 de marzo de 2020 expedido por el señor Jesús Miguel García Piña, en su calidad de Alcalde del Municipio de San Pedro – Sucre, a petición de parte y a través de los medios de control judicial ordinarios previstos en la Ley.

⁶⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA, veintiuno (21) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), Radicación número: CA 023

El párrafo del artículo 1 del decreto 071 objeto de Control Inmediato de Legalidad, que declara la URGENCIA MANIFESTA con base en el DL 440, se declara ajustado al ordenamiento jurídico objeto de comparación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR improcedente el Control Inmediato de Legalidad, de del artículo primero (salvo su párrafo), artículo segundo y artículo tercero del Decreto N° 071 del 22 de marzo de 2020 expedido por el señor Luis Miguel Acosta de La Ossa, en su calidad de Alcalde del Municipio de Sincé– Sucre, por los motivos expuestos en la presente providencia. En Consecuencia, la decisión sobre los anteriores artículos **NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA**, por lo que frente a los artículos ya reseñados del acto administrativo 071, el examen de su legalidad, será petición de parte y a través de los medios de control judicial ordinarios previstos en la Ley.

SEGUNDO: DECLARAR ajustado a derecho, **el párrafo del artículo primero** del Decreto 071 del 22 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde de Sincé que declara la URGENCIA MANIFESTA con base en el DL 440, únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo

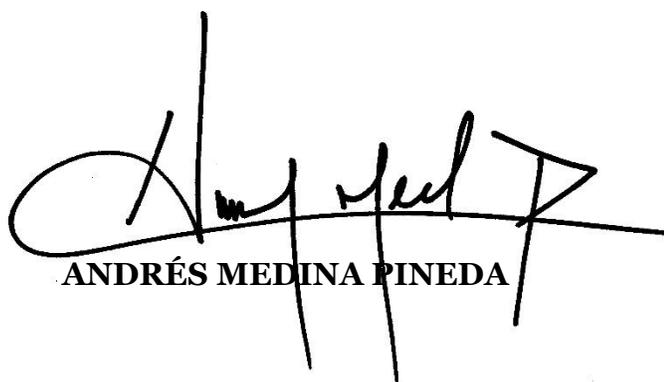
TERCERO: DECLARAR ajustado a derecho, los artículos (SIC) tercero referido a su vigencia y el cuarto que contiene la orden de su publicación.

CUARTO: NOTIFICAR personalmente la presente decisión al representante legal del Municipio de Sincé – Sucre y al Ministerio Público, por intermedio de la Secretaría de este Tribunal, de conformidad con la Ley 1437 de 2011.

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, *en sesión virtual de la fecha.*

NOTIFÍQUESE COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

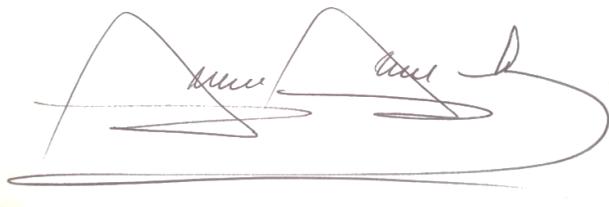

ANDRÉS MEDINA PINEDA



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
(Con salvamento parcial de voto)



TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PLENA

SALVAMENTO DE VOTO

Sincelejo, junio veintitrés (23) de dos mil veinte (2020)

Radicación 70-001-23-33-000-2020-00069-00
Solicitante: Municipio de Sincé - Sucre
Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 71 de marzo 22 de 2020, expedido por el Municipio de Sincé - Sucre

En forma respetuosa, señalo las razones que me conducen a tener que salvar el voto parcialmente en la providencia de fecha 23 de junio de 2020, proferida en el asunto de la referencia.

1. El suscrito está de acuerdo con la decisión de **“DECLARAR ajustado a derecho, el parágrafo del artículo primero del Decreto 071 del 22 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde de Sincé que declara la URGENCIA MANIFESTA con base en el DL 440, únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo”**; sin embargo, no lo está frente a aquella de declarar improcedente **“el Control Inmediato de Legalidad, del artículo primero (salvo su parágrafo), artículo segundo y artículo tercero del Decreto N° 071 del 22 de marzo de 2020 expedido por el señor Luis Miguel Acosta de La Ossa, en su calidad de Alcalde del Municipio de Sincé – Sucre”**, conforme las anotaciones que se hacen a continuación.

2. Dispone el artículo 20 de la ley 137 de 1994, **“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”**, que:

“ART. 20: CONTROL 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 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 lo expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción de lo contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el art. 136 del CPACA, señala:

“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” (Subrayado fuera de texto).

Conforme tales normas, es menester que el acto proferido por la Administración deba reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos a efectos de admitir (avocar) el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad: i) tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones de la misma naturaleza jurídica; y ii) desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de éste.

Entendiéndose a su vez, por este último requisito, que: “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”¹; lo que en palabras laxas, implica aceptar que es una **especie** de facultad reglamentaria, en la cual, la autoridad del orden nacional o territorial, distinta del presidente, puede, en el ámbito de su competencia, reglamentar los decretos legislativos.

Entendido así este requisito, es decir, como una **especie de facultad reglamentaria**, ha de tenerse en cuenta que el ámbito de competencia de las autoridades que adquieren tal facultad de reglamentación se limita a expedir normas “que desde el punto de vista formal y material se encuentran subordinadas a la ley o como lo expresa la doctrina francesa, se trata de actes de puissance subalterne, encaminados a explicitar y complementar las disposiciones legales, con el propósito de garantizar su más cumplida y estricta sujeción y asegurar el cumplimiento de la voluntad general en ellas representada. En ese orden de ideas, los actos reglamentarios no son más que unas normas jurídicas secundarias, inferiores y complementarias de la ley, cuyo alcance es de suyo diferente del que es propio de los actos de regulación, cuya adopción, por regla general, se encuentra reservada al legislador”².

¹ Consejo de Estado. Control Inmediato de Legalidad. Providencia del del 11 de mayo de 2020. C. P. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Expediente: 11001-03-15-000-2020-01763-00(CA)A.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de junio de 2009. Radicación No. 1101032500020550034800. Actor Miguel Hernando González Rodríguez y Otro.

Luego, *“la sumisión del acto administrativo reglamentario a la ley es absoluta y por lo mismo, se trata de decisiones necesitadas de justificación, con posibilidades restringidas en el campo de la regulación, lo cual explica que su ámbito de acción sea restringido y que por lo mismo, no tengan la fuerza suficiente para derogar, subrogar o modificar un precepto legal, ni mucho menos para ampliar o limitar el alcance o su sentido. Lo anterior explica su carácter justiciable, pues es claro que la administración no puede contradecir los mandatos del legislador, ni suplir la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular cierto contenido”*³.

Por ende, el ejercicio de la facultad reglamentaria ha sido afectada a aceptar como límites, la necesidad del reglamento y el de la competencia, entendiendo tales elementos, como la facultad que tiene el ente administrativo para reglamentar los textos legales que exijan desarrollo para su cabal realización como normas de derecho; en otras palabras, la fuente de su competencia y la necesidad del reglamento, deviene del contenido mismo de la norma que reglamenta, lo que asumido esto en clave de lo que aquí se trata, no es más que hacer el ejercicio lógico de establecer: cuál es la competencia y necesidad de reglamento que esgrime la autoridad para proferir el acto que desarrolla el decreto legislativo, a sabiendas que en el ordenamiento jurídico colombiano dicha posibilidad no es más que la medida de la capacidad de cada órgano o ente público, como habilitación previa y necesaria para actuar válidamente, habilitación que solo deviene de las normas jurídicas presentes en el ordenamiento y de la función administrativa estricta que debe cumplir, al atender los parámetros propios de lo reglamentado.

Establecidas así las cosas, una **primera** conclusión es que la identificación de los actos susceptibles de control inmediato de legalidad deriva en verdad de la competencia y necesidad de reglamento que tenga la autoridad en la materia que **desarrolla**, resultando insumo necesario, establecer en concreto: qué norma habilita la reglamentación y necesita la misma; es decir, para el caso, si se trata de una derivada del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica o de normas distintas a la misma. Pues, si la facultad deriva de una fuente distinta, el medio de control no puede ser el de control inmediato de legalidad, dado que como se miró, requisito esencial es que el mismo recaiga sobre un acto administrativo que desarrolle (*reglamente*) una norma contenida en un decreto legislativo, emitido al amparo de un estado de excepción.

2. Lo afirmado, trae en criterio del suscrito, una consecuencia ineludible. Y es que de alguna forma, la exigencia de tratarse el acto a controlar a través del denominado control inmediato de legalidad, de aquellos emitidos en desarrollo de un decreto legislativo, es el **objeto mismo del proceso** para adelantar el trámite respectivo, pues, si no lo es, no puede avocarse conocimiento procesal alguno, por falta de un requisito definido por demás de manera expresa en la norma procesal y que tratado como **objeto del proceso**, se traduce en sustancial para efectos del medio de control.

De ahí que si el proceso carece de objeto, la consecuencia no es otra que no puede haber fallo que emitir, pues, sobre qué podría recaer (¿?).

³ Ibíd.

3. El trámite procesal que debe surtir para el control inmediato de legalidad, básicamente halla su regulación en el art. 151⁴ y 185 del CPACA⁵, estableciéndose un específico trámite, que puede delimitarse como trámite de única instancia y sin mayores etapas procesales, que la admisión del medio de control, su notificación a los interesados y aviso al público en general, recolección de pruebas dispuesta desde el momento mismo de la admisión, alegatos y sentencia, sin que tales etapas en su naturaleza se alejen de la reglamentación procesal general.

Si tal cosa es así, el auto que avoca conocimiento (admite el medio de control), asume una analogía parecida al auto admisorio de la demanda o en su defecto, cuando no se avoca, al de rechazo. Y en tratándose de un medio de control que ya se ha dicho es de única instancia, la expedición de las providencias se somete al contenido del art. 125 del CPACA⁶, con ello

⁴ **“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...”

⁵ **“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”.

⁶ **“Artículo 125. De la expedición de providencias.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica”.

a los devenires propios de los recursos ordinarios y extraordinarios, que para estos casos se predicán en la misma normatividad.

En este contexto, cuando el acto administrativo no reúne los requisitos necesarios para ser objeto de control inmediato de legalidad, la determinación de declarar improcedente o en otras palabras, de no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad porque el acto no puede ser objeto de tal medio de control, debe ser de ponente, no de sala, pues, la Sala de Decisión no tiene competencia para tomar determinación en fallo, sobre un acto administrativo que no devenga como desarrollo del Estado de excepción, tal y como se desprende del art. 125 del CPACA, cuando señala: "... será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios..." y de las demás normas que regulan el control inmediato de legalidad.

Nótese a su vez, que en trámites tan expeditos como el indicado, el saneamiento de cada etapa procesal, ante ausencia de audiencia inicial, debe atender los lineamientos propios de la misma figura, esto es, decidiéndose al vencimiento de cada etapa procesal, de oficio, ya que no hay partes en este tipo de procesos, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptando las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias, de ahí que cuando el proceso, como en este caso, va encaminado a la declaración de improcedencia, bien se puede predicar una irregularidad procesal (carencia de objeto), que debe ser saneada por el ponente y no por la Sala, que como se miró, su competencia se restringe al fallo, que en sana lógica debe entenderse de fondo.

4. Lo dicho a su vez, garantiza el derecho de contradicción de los interesados en participar en el proceso y del Agente del Ministerio Público, al interior del mismo proceso, pues, tratándose de un proceso de única instancia, frente a la sentencia no procede recurso alguno, mientras que frente a la decisión interlocutoria de no avocar conocimiento (rechazo), procede el recurso de súplica, en tanto, es dictado por el magistrado ponente. Por ello, la decisión más saludable, en casos como el estudiado, es que sea el Ponente quien disponga lo necesario para no avocar conocimiento, retrotrayendo el proceso, de ser el caso, a sus inicios, para el caso, en aquel aparte sobre el cual se dijo en la sentencia recae la improcedencia.

En los anteriores términos, me aparto respetuosamente de lo decidido.

Atentamente,



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado

c.c.: consecutivo