



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 03 de julio de dos mil veinte (2020)

SALA UNITARIA

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL–	
Asunto:	Auto que avoca conocimiento
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000- 2020-00235-00
Municipio:	Municipio de Sincé - Sucre
Norma a controlar:	Decreto 097 del 8 de junio 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 virtud de esa declaratoria, el Gobierno (presidente y sus ministros) han expedido

¹ Artículo 212 C.P.

² Artículo 213 C.P.

³ Artículo 215 C.P.

múltiples, Decretos Legislativos (DL); es decir, normas que tienen fuerza de ley.

Posteriormente, el Presidente de la república de Colombia a través del **Decreto 637 del 6 de mayo 2020** declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

De conformidad con la página del departamento administrativo de la presidencia de la República a la fecha de la finalización del plazo de la declaratoria del estado excepción⁴, el gobierno nacional ha expedido 112 decretos legislativos.

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

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

El 9 de junio de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del

⁴ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2020/decretos-junio-2020> - Página consultada el 9 de junio 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.

despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-**2020-00235-00**, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 097 del 8 de junio 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° 097 DEL 8 DE JUNIO DE 2020

" POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS DE POLICÍA CON EL FIN DE GARANTIZAR EL AISLAMIENTO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE SINCE, EN EL MARCO DE LA PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL COVID-19, ATENDIENDO LAS INSTRUCCIONES DECRETADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEDIANTE EL DECRETO No. 749 DE 2020 Y POR EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE MEDIANTE EL DECRETO No. 301 DE 2020"

El Alcalde del Municipio de Sincé, en uso de sus atribuciones Constitucionales, Legales y Reglamentarias, especialmente las conferidas en los artículos 1, 2, 24, 189, 296, 315 de la Constitución Política, Ley 9 de 1979, Ley 4 de 1991, artículo 44 de la Ley 715 de 2011, artículo 6 de la Ley 489 de 1998, Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, Decreto 749 de 2020, Decreto 311 de 2020 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 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 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional, en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos: "el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tenga la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales."

Que la Constitución Política de Colombia establece, en el artículo 189, que corresponde al señor presidente de la república conservar en todo el territorio el orden público y restablecer donde fuere turbado.

Que de acuerdo con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la república se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre los gobernadores; los actos y ordenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en la relación con los de los alcaldes.

Que de acuerdo con el artículo 315 de la Constitución Política, son atribuciones del alcalde: "conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la república y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía en el municipio."

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

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

Que 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 mediante decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el señor Presidente de la República "ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la república de Colombia, a partir de las cero (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero (00:00 am) del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por coronavirus COVID-19."

Que el señor gobernador de Sucre emitió decreto 205 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 prevención 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 virtud de ello, el municipio de Sincé expidió el Decreto No. 071 del 22 de marzo de 2020, por el cual "se adoptan las medidas sanitarias de la organización mundial de la salud, el gobierno nacional, departamental, se declara la calamidad pública y la urgencia manifiesta y se toman otras medidas de orden público con el fin de evitarla propagación del COVID-19 en la jurisdicción del municipio de Sincé."

Que el artículo 3 dispuso "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. 205 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."

Que por tal motivo, todos los actos administrativos que ha expedido el gobierno nacional y departamental en el marco de la emergencia se han adoptado y se seguirán adoptando de forma automática dentro del municipio.

Que mediante Resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus que causa el COVID-19 y se dictan otras disposiciones.

Que el señor Presidente de la República expidió Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, en el cual "ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la república de Colombia, a partir de las cero (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero (00:00 am) del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por coronavirus COVID-19."

Que el señor Gobernador del departamento de Sucre por medio del Decreto No. 311 de 1 de junio de 2020 impartió instrucciones en virtud de la

emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones.

Que el artículo 20 de ese acto administrativo preceptuó: "instar a todos los alcaldes del departamento de Sucre a implementar la medida de pico y cédula durante la vigencia de la medida de aislamiento preventivo obligatorio."

Que en virtud de esa facultad se hace necesario la implementación de un pico y cédula para la movilidad dentro del municipio de Sincé que permita llevar a cabo las actividades exceptuadas del aislamiento obligatorio.

Que a la fecha, pese a los esfuerzos del gobierno nacional y departamental, así como los del gobierno municipal, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan de una manera eficaz crear respuestas inmediatas para satisfacer las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia.

Que la seguridad sanitaria es una preocupación y una responsabilidad colectiva que exige el concurso y la participación de todos los sectores de la población.

Que según el Decreto 418 de 2020 en su artículo 1, párrafo 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.*

Que el párrafo 2, señala igualmente que las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción.

Que de conformidad con la Circular No. CIR2020-25-DMM000 del (19) de Marzo de 2020 El Ministerio del Interior es la entidad encargada de coordinar, revisar y aprobar las medidas de orden público de las entidades territoriales, con el fin de que las mismas estén en concordancia con las expedidas por el presidente de la República.

Que el municipio de Sincé envió el día viernes (5) de junio de 2020 mediante correo electrónico al Ministerio del Interior el proyecto de este decreto para su revisión y obtuvo respuesta el día de hoy (8) de junio de 2020 a las 9:15 a.m mediante el mismo medio, en el que recomendaron realizar unos ajustes al mismo, los cuales fueron efectuados por esta entidad.

Que las medidas de orden público adoptadas en este decreto fueron coordinados previamente con la fuerza pública del Municipio, según acta de consejo de seguridad de fecha (8) de junio de 2020, adjunta.

Que en mérito de lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: PICO Y CÉDULA. *Autorizar durante la vigencia del presente decreto, la circulación de una (1) persona por núcleo familiar en el horario comprendido de las 6:00 a.m hasta las 6:00 p.m, de acuerdo al último número de la cédula que se encuentra en el presente artículo, exclusivamente para las siguientes actividades:*

- 1. Adquisición de bienes de primera necesidad como alimentos, bebidas, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 2. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, incluyendo el uso de cajero automático.*
- 3. Desplazamiento para servicios notariales.*

4. Asistencia a centros de servicios y establecimientos sanitarios.

Las personas autorizadas para la realización de las actividades de qué trata el presente decreto, podrán circular en sus vehículos particulares de acuerdo al siguiente diagrama:

DÍA DE PICO Y CÉDULA	ULTIMO NUMERO DE LA CÉDULA
LUNES	0-1-9-8
MARTES	7-6-5
MIÉRCOLES	4-3-2
JUEVES	1-0-9
VIERNES	8-7-6
SÁBADO	5-4-3-2
DOMINGO	TOQUE DE QUEDA

PARÁGRAFO 1. Esta medida de pico y cédula regirá en todo el territorio del municipio de Sincé hasta tanto no se expida otro acto administrativo que ordene lo contrario o lo modifique.

PARÁGRAFO 2. En la aplicación de esta disposición deberán tenerse en cuenta las excepciones y situaciones establecidas en el decreto presidencial No.749 de 28 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO 3. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas (tiendas de barrio) y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales, podrán prestar sus servicios desde las 6:00 a.m hasta las 6:00 p.m. Lo anterior sin perjuicio de que puedan comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o entregas a domicilio por fuera de estos horarios. En todo caso los establecimientos indicados en este párrafo deberán cumplir con todos y cada uno de los lineamientos establecidos por las autoridades del orden nacional, departamental y municipal, so pena de las sanciones a que hubiera lugar.

ARTICULO SEGUNDO: Envíese copia del presente decreto al comandante de la estación de policía de Sincé para hacerlo cumplir estrictamente.

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

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

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el municipio de Sincé, Departamento de Sucre a los ocho (08) días del mes de junio de 2020.

3. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

3.1. LA COMPETENCIA. El Tribunal es competente para conocer en única instancia del presente medio de control, denominado Control Inmediato de Legalidad -CIL-, en atención a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículo 136, numeral 14 del artículo 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA-

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, establece:

*“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean citadas en ejercicio de la función administrativa **y como desarrollo de los decretos legislativos** durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

En relación con esta disposición la Corte Constitucional, en sentencia **C-179 de 13 de abril de 1994**, mediante la cual hizo la revisión constitucional del proyecto, se expresó lo siguiente:

*“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos **que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República** durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la ley suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de Tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, en las normas que regulan el control inmediato de legalidad indica:

ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas **en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Sobre la competencia en única instancia del Tribunal, el CPACA establece:

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia*
(...)

14. *Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

A su vez, el trámite del control inmediato de legalidad está regulado así:

ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. *Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

- 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*
- 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*
- 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*
- 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*
- 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.*

3.2. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se ha establecido que:

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala⁷ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la*

⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 05 de marzo de 2012, exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

⁷ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

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 Plena⁸ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

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

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

- e)** *La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁹:*

*“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no impide ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

El Consejo de Estado, ya se había pronunciado en el mismo sentido en el 2010¹⁰, al expresar:

⁸ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

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

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

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

*“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, párrafo). 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.”

4. CONSIDERACIONES

El día 1º de junio de 2020, de conformidad con el numeral 6¹¹ del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se presentó el proyecto de fallo dentro del proceso con Radicación: N° 70-001-23-33-000-2020-00069-00-00, mediante mensaje de datos enviado a los integrantes de la Sala Plena.

La Sala Plena, al abordar el estudio del proyecto de fallo dentro del proceso de referencia (Radicación: N° 70-001-23-33-000-2020-00069-00-00) consideró por mayoría el 23 de junio de 2020¹², que no era procedente el **Control Inmediato de Legalidad** frente a las medidas que desarrollaban el **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, emanado de la Presidencia de la República, 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, toda vez que pese a sus singularidades, el mismo no tiene el carácter de decreto legislativo, sino que corresponde a un decreto proferido con fundamento en las facultades ordinarias, por lo que los actos administrativos que expidan las entidades territoriales que lo desarrollen, apliquen o implementen en sus respectivos territorio no son

¹¹ 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

¹² <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-sucre/sentencias>

susceptibles del CIL según lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

La anterior regla es plenamente aplicable al presente proceso (2020-00235), ya que, mediante el Decreto 097 del 8 de junio de 2020, el Municipio de Sincé dictó medidas de Policía con el fin de garantizar el aislamiento obligatorio atendiendo las instrucciones decretadas por el Presidente de la República mediante el Decreto No. 749 de 2020, “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 que tiene la misma naturaleza que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, e incluso es citado expresamente en su parte motiva y contiene medidas similares (orden de aislamiento) con algunos matices en cuando a las excepciones, pero que obedece a la regla fijada por la mayoría de la Sala Plena, es decir que se trata de decretos ordinarios y no legislativos.

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.

Como se indicó, el decreto territorial **implementa el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020**; igualmente, se citan como consideraciones los Decretos 418, 420 y 457 de 2020, frente a este último, existen algunas particularidades fácticas y jurídicas *que fueron debidamente presentadas a la sala plena del Tribunal y que quedaron consignadas en la providencia del 23 de junio de 2020, **en el proceso con radicado 2020-00069, en el cual, la sala mayoritaria determinó la improcedencia del CIL***, que serán expuestas a continuación:

Es posible sugerir ya sea desde la admisión¹³ o incluso en el fallo¹⁴, que el Decreto 457 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 deberá resolverse en esta oportunidad.

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

¹³ <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: 11001031500020200114100, 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: 11001031500020200168400, 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: 11001031500020200103300, 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: [11001031500020200129100](http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/rclegalidad.asp) 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: 11001031500020200112700

¹⁴ 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

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 estatutaria, 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 Leyes, la frontera en los estados de excepción está delimitada en que no se pueden suspender ni los derechos humanos, ni las libertades fundamentales.

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

Otro elemento que permite plantear **la singularidad del Decreto 457 de 2020** y la discusión sobre si puede considerarse formalmente administrativo, pero materialmente como legislativo, es que una restricción tan profunda, generalizada en población y territorio, y por un período de días tan prolongado, a los derechos fundamentales, de locomoción, circulación, libre desarrollo de la personalidad, de asociación, de culto, al trabajo, a elegir y ejecutar cualquier profesión u oficio legal, al mínimo vital, etcétera; necesariamente es de reserva de ley; y aquella figura implica que, por regla general, corresponde en principio al Congreso expedir normas restrictivas o que limitan libertades y derechos ciudadanos, pero en todo caso, la norma debe ser de naturaleza legal; en el fallo **T-483 de julio 8 de 1999**, M. P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte indicó que *“la reserva de ley exigida para la limitación del derecho de circulación, implica que éste no puede ser objeto de regulación por otras autoridades.”* Empero, se aclaró que tales autoridades *“sólo pueden expedir y ejecutar, dentro del ámbito de su competencia, las medidas jurídicas y materiales que autorice la ley”*, con arreglo a los principios, valores, derechos y deberes constitucionales.

Al respecto, la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos ha indicado que **el poder de policía**, entendido como la potestad de dictar normas generales que restringen el ejercicio de los derechos fundamentales, corresponde al Congreso de la República¹⁵, como órgano representativo y democrático por excelencia, materializándose así el principio de reserva de ley que le es propio.

La medida de aislamiento preventivo obligatorio, tampoco puede ser considerada como un desarrollo de una ley ordinaria, como la ley 9 de 1979 que es anterior a la Constitución de 1991, pues aquella no desarrolla ni aún de forma implícita la figura del aislamiento preventivo obligatorio con las características, profundidad en las restricciones y excepciones consagradas en la norma que lo crea, de la lectura **del artículo 591**¹⁶ de la ley precitada, se establece con meridiana claridad que el aislamiento o internación de personas para evitar la transmisión de enfermedades allí regulado, **es aquel necesario en las personas enfermas previamente diagnosticadas** y esa es la razón por la cual se requiere el certificado médico respectivo y por la cual, su prolongación se autoriza hasta que desaparezca el riesgo de contagio; disposición que de ser utilizada en el caso de la pandemia COVID-19, sería hasta que se consiga una vacuna; además; la orden de aislamiento fue general, se dio a todas las personas dentro del territorio Colombiano, aquellas con diagnóstico tal como se autoriza en el artículo referido, como a todas la demás, situación que no está allí reglada.

El artículo 598¹⁷ de la ley 9 de 1979, citado en la declaratoria de emergencia sanitaria establece un deber de los asociados y no la posibilidad de expedir normas restrictivas de los derechos fundamentales y el Decreto Único Reglamentario del sector salud 780 de 2016, que en el parágrafo 1, del numeral Artículo 2.8.8.1.4.3, compila el artículo 41 del Decreto 3518 de 2006¹⁸, es una norma de naturaleza administrativa que autoriza tomar medidas urgentes basadas en principios científicos y recomendaciones de expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una

¹⁵ Sentencia C-593 de junio 9 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, mediante la cual se declare inexecutable la expresión “o en el reglamento”, contenida en el artículo 226 del Decreto Ley 1355 de 1970, que permitía por ese tipo de normas señalar medidas correctivas en caso de contravenciones.

¹⁶ **ARTICULO 591.** Para los efectos del Título VII de esta Ley son medidas preventivas sanitarias las siguientes:

a) El aislamiento o internación de personas para evitar la transmisión de enfermedades. Este aislamiento se hará con base en certificado médico expedido por la autoridad sanitaria y se prolongará sólo por el tiempo estrictamente necesario para que desaparezca el peligro de contagio;...

¹⁷ **ARTICULO 598.** Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes.

¹⁸ **Parágrafo 1.** 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.

enfermedad, en escenarios de emergencias sanitarias nacionales o internacionales, pero no puede entenderse como una habilitación, para limitar por acto administrativo de forma fuerte, general e integral los derechos fundamentales ya enlistados, ya que ello no es posible, precisamente por la reserva de ley ya enunciada.

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 2.8.8.1.4.5¹⁹ 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.

Finalmente, debe concluirse que si bien podría plantearse que el decreto 457 de 2020 **es formalmente administrativo y materialmente legislativo (al regular de forma íntegra, estructural y completa el derecho fundamental de**

¹⁹ **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.

locomoción durante el periodo de su vigencia), lo cierto es que, se presenta como acto administrativo, como decreto ordinario **y en principio, la competencia para establecer esa distinción en una providencia judicial es exclusiva de la Corte Constitucional**²⁰, que a la fecha no ha asumido su conocimiento de oficio.

Por lo antepuesto, es posible afirmar sin ambages que el fundamento del acto administrativo territorial enviado para CIL, no fue la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante **el 637 del 6 de mayo de 2020, ni algún Decreto Legislativo** que hubiese sido expedido con ocasión de aquellas; luego entonces, no los desarrolla ni formal, ni materialmente, por la sencilla razón que se fundamenta en el **Decreto 749 del 28 de mayo de 2020**, el cual tiene la misma naturaleza que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020; que ya fue definida en sala mayoritaria; es decir, que pese a las peculiaridades ya enunciadas, son decretos ordinarios, por lo que los actos administrativos territoriales que los implementen no podrán ser objeto de Control Inmediato de Legalidad, ya que no estarían fundados en un decreto legislativo que desarrolle el Estado de Excepción.

Lo que conduce a la Sala unitaria a colegir, tal como lo hizo la sala mayoritaria el 23 de junio de 2020, en el proceso con radicado **2020-0069**²¹, que el acto administrativo remitido por el municipio, no es susceptible del control automático e inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ya que su fundamento son las facultades ordinarias del alcalde como primera autoridad de policía del municipio y no las nomas de rango legal proferidas con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, así lo ha señalado el H. Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia en la cual manifestó²²:

*Al respecto la Sala, en sentencia de 17 de mayo de 2001, expediente 5575*²³, *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*

²⁰ Ver numeral 5.5 de la sentencia de constitucionalidad C-400-13

²¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-sucre/sentencias>

²² 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

²³ Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

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”²⁴.

Con base en lo anterior se procederá a rechazar el presente control de legalidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria del Tribunal Administrativo de Sucre,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR el conocimiento del Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 097 del 8 de junio de 2020, “*Por medio del cual se dictan medidas de policía con el fin de garantizar el aislamiento obligatorio en el Municipio de Sincé, en el marco de la prevención y contención del covid-19, atendiendo las instrucciones decretadas por el Presidente de la República mediante el Decreto no. 749 de 2020 y por el Gobernador del Departamento de Sucre mediante el Decreto no. 301 de 2020*”, expedido por el señor Luis Miguel Acosta de La Ossa, en su calidad de alcalde del Municipio de Sincé – Sucre, identificado con radicado: N° 70-001-23-33-000-2020-00235-00-00, por los motivos señalados en esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR este auto, en los términos de ley, al señor Luis Miguel Acosta de La Ossa, en su calidad de alcalde del Municipio de Sincé – Sucre y al Ministerio Público²⁵

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,



ANDRÉS MEDINA PINEDA

²⁴ 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

²⁵ procjudadm164@procuraduria.gov.co
procjudadm44@procuraduria.gov.co