



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 06 de julio de dos mil veinte (2020)

### SALA PLENA

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL-	
Asunto:	Sentencia de única instancia
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000-2020-00236-00
Entidad Territorial:	<b>Municipio de Ovejas</b>
Acto Administrativo a controlar:	<b>Decreto 091 del 2 de junio de 2020</b>
Procedencia:	Control inmediato – Municipio de Ovejas

### 1. LOS ANTECEDENTES

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

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

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

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

<sup>1</sup> Artículo 212 C.P.

<sup>2</sup> Artículo 213 C.P.

<sup>3</sup> Artículo 215 C.P.

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

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 excepción<sup>4</sup>, el gobierno nacional ha expedido 83 decretos legislativos.

Algunos de esos decretos legislativos requieren de normas que los *desarrollen* para que puedan ejecutarse o puedan ser operativos; es más, según la RAE<sup>5</sup> la palabra **desarrollo** también puede entenderse como “llevar a cabo algo con ocasión de..., que sucede por los..., o tiene lugar en razón a...” los DL. Esas normas que los desarrollan, son actos administrativos y, si son de carácter general, estarán sometidas al control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley estatutaria de los estados de excepción; esto es, la ley 137 de 1994; en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

6. tr. desus. desenrollar.

**7. prnl. Suceder, ocurrir o tener lugar.**

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

El 12 de junio de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-2020-00236-00, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 091 del 2 de junio de 2020, expedido por el Municipio de Ovejas, Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

## **2. NORMA A CONTROLAR**

### **“DECRETO No. 091 (02 de junio de 2020)**

#### **"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE OVEJAS - SUCRE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

El alcalde del Municipio de Ovejas - Sucre, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, ley 136 de 1994, ley 1551 de 2012, ley 1751 de 2015, ley 1801 de 2016, el Decreto Nacional 780 de 2016, las resoluciones 380, 385, 407 Y 844 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, **Decreto 457 de 2020, Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 y**

#### **CONSIDERANDO:**

Que la Constitución de Colombia, en su artículo 2º, consagra que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el artículo 49 de la Constitución de 1991 consagra el derecho fundamental a la salud el cual es desarrollado y regulado por la Ley 1751 de 2015, disposición que señala como responsabilidad del Estado *"respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud y en procura de ello es deber de éste "Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales".*

Que 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 públicas, 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 tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales".*

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que los Artículos 314 y 315 de Constitución Política de Colombia establecen que el alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio y/o distrito, y **son** atribuciones del *alcalde: (...)Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente;(...)*

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 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 14 de la ley 1801 de 2016, contempla el poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.

Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer de acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que pueden 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.

Que de conformidad con el artículo 198 de la ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la república, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la república en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, prescriben como funciones de los alcaldes:

B) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:
  - a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;
  - b) Decretar el toque de queda;
  - c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

- d) **PARÁGRAFO 10.** La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.
- e) Que el nuevo coronavirus (COVID -19) ha sido catalogado por la Organización Mundial de Salud como emergencia en salud pública de importancia internacional, por eso se recomienda adoptar todas las medidas sanitarias para la prevención, manejo y control del virus.
- f) Que la organización mundial para la salud (OMS), declaro que la infección causada por el COVID-19, es considerada una pandemia y animo a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse para ello y se insistió en la importancia de tomar las medidas necesarias para mitigar el impacto de la pandemia.
- g) Que el ministerio de Salud y Protección Social ha venido impartiendo lineamientos para la toma de medidas detención, preparación y respuesta frente a este nuevo riesgo para la salud de los habitantes del territorio colombiano con la expedición de actos administrativos, tales como las resoluciones 380, 385, 407 de 2020.
- h) Que corresponde al alcalde, como primera autoridad de policía de la ciudad adoptar las medidas y utilizar los medios de policía necesarios para conservar el orden público, garantizar la seguridad ciudadana, la protección de los derecho y libertades públicas.
- i) Que entendiendo a lo manifestado por el ministerio de Salud y Protección Social a la fecha no existen medidas farmacológicas, como vacunas y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el COVID- 19, por lo que se requiere medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del virus de humano a humano, dentro de los cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la OMS.

Que mediante las Resoluciones 380 de 11 de marzo, 385 de 12 de marzo, 407 de 13 de marzo de 2020, el ministerio de Salud y Protección Social dicto medidas de cumplimiento inmediato encaminadas a la prevención y contención del virus COVID-19, tales como:

- Declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.
- Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID - 19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior determinen si el evento o actividad debe ser suspendidas;
- Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID- 19.
- Impulsar al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.
- Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución N° 666 de 24 de abril de 2020 "*Por medio de la cual se adoptan el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19*", a través de la cual se estableció el protocolo de bioseguridad para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, y para los empleadores y trabajadores del sector privado.

Que a través del Decreto 067 del 6 de abril de 2020, el Alcalde de Ovejas, adoptó una serie de medidas para garantizar el orden público y preservar la propagación del Covid 19 en el municipio de Ovejas (Sucre), atendiendo las instrucciones dadas por el gobierno nacional y el gobierno departamental.

Que la Gobernación de Sucre, expidió el Decreto N° 026 del 14 de mayo de 2020 "*Por el cual se imparten 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" mediante el cual ordeno el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Departamento de Sucre, a partir del día 25 de mayo de 2020.*

Que mediante Resolución 844 de 26 de mayo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social extendió la Emergencia Sanitaria declarada en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.

**Que el pasado 28 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 749** *"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",* mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus COVID -19.

Que la Gobernación de Sucre, expidió el Decreto 0311 de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la Emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público y se dictas otras disposiciones",* mediante el cual ordeno el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Departamento de Sucre, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID -19.

Que dada la extensión del periodo de aislamiento preventivo obligatorio se hace necesario, por un lado, prorrogar las medidas tomadas por la administración municipal, y de otro lado, adoptar nuevas medidas de distanciamiento social decretadas por el Presidente de la República y el Gobernador del Departamento de Sucre, con el fin de mitigar los efectos del COVID-19 en la jurisdicción del Municipio de Ovejas.

Con base en todo lo anterior,

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO: OBJETO. ADOPTAR el Decreto N° 749 del 28 de mayo de 2020**, proferido por la presidencia de la República, y la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Decreto N° 311 de 01 de junio de 2020 proferido por el Gobernador de Sucre.

**ARTICULO SEGUNDO: AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO:** Prorrogar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en la jurisdicción del Municipio de Ovejas, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 02 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de julio de 2020, en los términos de las normas anteriores.

**ARTICULO TERCERO: PERMISO PARA CIRCULAR:** se tendrán como excepciones a las disposiciones de este decreto de conformidad con lo establecido en artículo 3 del Decreto Nacional 749 de 2020 y el artículo 3 del Decreto Departamental 311 de 2020.

**ARTICULO CUARTO: GRADUALIDAD DE LA ACTIVACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL:** Toda actividad económica que se pretenda reactivar dentro del territorio del Municipio de Ovejas, deberá cumplir los protocolos de bioseguridad que establezcan el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

**ARTICULO QUINTO: TELETRABAJO Y TRABAJO EN CASA:** Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurara que sus empleados y/o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

**ARTICULO SEXTO: DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA:**

medidas para la reactivación de obras de infraestructura. De conformidad con lo establecido en la Resolución 0679 del 24 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se establecen las siguientes medidas a nivel municipal para la reactivación del sector infraestructura: Las empresas que tengan a su cargo la ejecución de obras de infraestructura en el Municipio de Ovejas deberán cumplir las siguientes medidas en el marco de la reactivación de las mismas:

- Establecer un protocolo de prevención y mitigación del COVID-19, a través del cual implementaran las recomendaciones previstas en la Resolución N° 666 de 2020 del Ministerio de salud, conforme a las condiciones y necesidades de cada uno de los proyectos; garantizando la continuidad de las actividades y la protección integral de los trabajadores, contratistas, autoridades, personal de interventoría, supervisión y demás personas que estén presentes en los frentes de obra y operación de los proyectos. Este protocolo deberá tener concepto de no objeción/aprobación por parte de las interventorías o quien ejerza control y vigilancia a la ejecución de las obras, y se deberá contar con la respectiva certificación de aprobación por parte de la Secretaria de Salud Municipal y de la respectiva ARL; la cual deberá ser emitida previo al reinicio de las obras.

- Articular con las entidades contratantes, administraciones municipales del área de influencia directa del proyecto. Las secretarías departamentales y municipales de salud o la entidad que haga sus veces y las ARL en el ámbito de competencia de cada uno, las acciones a implementar, así como recibir observaciones y sugerencias para su debida ejecución.

- Publicar los protocolos en las páginas web y en los medios de información con los que cuente.

Reportar a la entidad contratante, a la interventoría y a las autoridades de salud del orden nacional, departamental y municipal cualquier caso de contagio que se llegase a presentar, así como el seguimiento a la evolución de los casos reportados.

- Tener en cuenta los lineamientos y disposiciones de las autoridades nacionales y locales para la atención y prevención del COVID-19 en el periodo de aislamiento preventivo ordenado por el Gobierno Nacional, y hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.

- Incorporar en los canales oficiales de comunicación y puntos de atención establecidos la información relacionada con la prevención, propagación y atención del COVID-19 con el fin de darla a conocer a sus trabajadores, contratistas y comunidades alrededor de los proyectos.

- Apoyarse en la ARL en materia de identificación de peligros, evaluación y valoración del riesgo y en las EPS en lo relacionado con el desarrollo de las actividades de promoción y prevención de la salud.

- Solicitar el acompañamiento de la ARL para verificar el cumplimiento de las medidas y acciones adoptadas en su proyecto.

- Aplicación de tamizaje a todo el personal a través de la aplicación de pruebas rápidas.

- Identificación y/o carnetización de todo el personal donde se indique claramente la causal de excepción.

- Certificación y/o acreditación de los sitios de aislamiento y/o cuarentena para el personal que ingresa al municipio, según los lineamientos del artículo 7 de este decreto.

**PARÁGRAFO 1:** En todo caso, antes de inicial o reactivar la obra de infraestructura, se debe contar con el respectivo permiso sanitario, mediante el cual se verificará el cumplimiento de los parámetros aquí establecidos.

**ARTICULO SÉPTIMO: DEL RECURSO HUMANO PROVENIENTE DE OTROS DEPARTAMENTOS:**

cualquier persona que ingrese o pretenda ingresar al Municipio de Ovejas proveniente de otro Departamento, con fines de trabajo, deberá previamente coordinar con su contratante, sea esta persona jurídica o natural, pública o privada, la disposición de un lugar de aislamiento, donde deberá permanecer aislado durante por lo menos 14 días previo a

la iniciación de sus actividades; para el caso de ingreso con fines distintos al trabajo, la persona que pretenda ingresar, deberá demostrar estar dentro del marco de las excepciones establecidas en el Artículo 3 de este decreto, igualmente, deberá disponer de un lugar de aislamiento, y deberá cumplir con dicho aislamiento durante un término no menor a 14 días.

**Parágrafo 1.** Toda persona que ingrese al Municipio de Ovejas proveniente de otro departamento, deberá hacerse cargo de sus propios bienes de primera necesidad, y deberá informar antes de su ingreso a las autoridades sanitarias del Departamento de Sucre y del Municipio de Ovejas, los datos de la persona y el lugar de aislamiento, término durante el cual las autoridades podrán hacer seguimiento a dicho aislamiento y podrán practicar las pruebas médicas y diagnósticas que consideren, con el fin de evitar la propagación del virus COVID-19 en el municipio de Ovejas. La inobservancia de esta medida acarreará las sanciones establecidas en este Decreto y en la ley.

Que la presente medida será de especial aplicación para quienes hayan sido repatriados, presenten síntomas o sean casos sospechosos.

**Parágrafo 2.** Como medida adicional, la persona que ingresa al Municipio de Ovejas proveniente de otro Departamento, deberá obligatoriamente registrarse en la aplicación CORONAPP del Instituto Nacional de Salud, la cual podrá descargar de manera gratuita de las tiendas virtuales "app store" y/o "play store".

**Parágrafo 3.** El ingreso de personas provenientes de otros Departamentos al Municipio de Ovejas, estará permitido para quienes en debida forma prueben que se encuentran cobijadas por las excepciones del Art. 3 del presente Decreto.

**ARTICULO OCTAVO: PICO Y CÉDULA:** Autorizar durante la vigencia del presente Decreto, lo relacionado con el pico y cédula, lo contemplado en el artículo primero del Decreto 086 de 22 de mayo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Ovejas.

**Parágrafo:** El toque de queda establecido en el decreto 0331 de 2020, aplicará en su integridad en el municipio de Ovejas (Sucre).

**ARTICULO NOVENO: PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES Y/O ALCOHÓLICAS. PROHIBIR** el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 2 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

**ARTICULO DÉCIMO: GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD:** La Alcaldía Municipal y la Fuerza Pública garantizarán el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud.

Se **PROHÍBEN** todo tipo de actos de discriminación en su contra, para lo cual se autoriza a la secretaria de Gobierno a expedir los respectivos actos administrativos, circulares o cualquier otro medio idóneo mediante el cual se adopten medidas en pro de garantizar lo aquí establecido.

**ARTICULO DÉCIMO PRIMERO: ACTIVIDADES NO PERMITIDAS.** En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:

1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video.
3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.
4. Gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos.

5. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.
6. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.

**ARTICULO DÉCIMO SEGUNDO:** Ordénese la publicación del presente Decreto en la página web de la Alcaldía Municipal de Ovejas y hágase las respectivas comunicaciones a los diferentes sectores, entidades, órganos y personas a las que va dirigido el presente acto administrativo.

**ARTICULO DÉCIMO TERCERO: VIGENCIAS Y DEROGATORIAS:** El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en el Municipio de Ovejas - Sucre, a los dos (02) días del mes de junio de 2020

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FREDDY ORLANDO RICARDO CANTILLO**  
ALCALDE MUNICIPAL DE OVEJAS, SUCRE”

### **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 Estado<sup>6</sup>, se ha establecido que:

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

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

*En oportunidades anteriores, la Sala<sup>7</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:*

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

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

*En el último tiempo, la Sala Plena<sup>8</sup> ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.*

---

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

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

<sup>8</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.

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

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

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

**e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho<sup>9</sup>:**

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

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

El Consejo de Estado, ya se había pronunciado en el mismo sentido en el 2010<sup>10</sup>, al expresar:

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

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

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

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

#### **4. CONSIDERACIONES**

El día 1º de junio de 2020, de conformidad con el numeral 6<sup>11</sup> del artículo 185 del

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

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

<sup>11</sup> 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al

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 2020<sup>12</sup>, 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 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.

El decreto analizado se fundamenta en los artículos 2, 24, 44, 45, 49, 314 y 315 de la constitución política; la Ley 489 de 1998 (art. 6); Ley 136 de 1994, artículo 91, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en su literal b); Ley 1801 de 2016, artículo 14; Ley 1801 de 2016, artículo 198; Ley 1801 de 2016, artículos 201 y 205; artículo 1751 de 2015; Resolución 380 de 11 de marzo de 2020; Resolución 385 de 12 de marzo de 2020; Resolución 407 de 13 de marzo de 2020; Resolución 666 de 24 de abril de 2020; Resolución 844 de 26 de mayo de 2020; **el Decreto 457 de 2020 y el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.**

La anterior regla es plenamente aplicable al presente proceso (**2020-00236**), ya que, mediante el Decreto 091 del 2 de junio de 2020, el Municipio de Ovejas 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 N°. 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

---

Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

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

Plena sobre la naturaleza del Decreto 4; es decir, que se trata de un decretos ordinario y no legislativo, mientras la Corte Constitucional no defina otra cosa.

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 **adopta el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020**; igualmente, se citan como consideraciones el Decreto 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 admisión<sup>13</sup> o incluso en el fallo<sup>14</sup>, 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 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.

---

<sup>13</sup> <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

<sup>14</sup> 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

El carácter estatutario de dicha norma resalta con mayor fuerza al analizar las excepciones al “aislamiento preventivo obligatorio” (Art. 3° 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 República<sup>15</sup>, 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

---

<sup>15</sup> 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.

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**<sup>16</sup> 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 598<sup>17</sup> 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 párrafo 1, del numeral Artículo 2.8.8.1.4.3, compila el artículo 41 del Decreto 3518 de 2006<sup>18</sup>, 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 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

---

<sup>16</sup> **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;...

<sup>17</sup> **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.

<sup>18</sup> **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.

del Artículo 2.8.8.1.4.5<sup>19</sup> 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 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**<sup>20</sup>, que a la fecha no ha asumido su conocimiento de oficio.

Ahora bien, el **Decreto 749 del 28 de mayo de 2020**<sup>21</sup>, fue dictado por el Presidente de la República, como jefe de gobierno y suprema autoridad

---

<sup>19</sup> **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.

<sup>20</sup> **Ver numeral 5.5 de la sentencia de constitucionalidad C-400-13**

<sup>21</sup> "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".

administrativa (C.P. artículo 189), por tanto es un decreto ordinario que no cumple con la característica de ser desarrolladoras del estado de emergencia.

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.

Por otro lado, examinada la parte resolutive del Decreto a controlar, se menciona en su artículo quinto, la orden de teletrabajo y/o trabajo en casa, lo cual tiene relación de conexidad próxima con el **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2018**, que establece medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

**El Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020** *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, 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 03 de abril de 2020, ya el 15 de mayo de 2020 se radica el proyecto de fallo y para el 20 del mismo mes y año se suspenden los términos por Impedimento/Recusación<sup>22</sup> y por ello, debe ser considerado formal y materialmente como en Decreto legislativo para efectos del presente Control Inmediato de Legalidad -CIL-.

También se indica que era necesario tomar medidas en materia de prestación de

---

<sup>22</sup> [www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php](http://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php)

servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

Así mismo, se exteriorizó la necesidad de tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

Al contrastar el decreto municipal con el decreto legislativo, se corrobora que existe una coincidencia con lo establecido en su artículo 3, en cuanto a la orden de trabajo en casa o teletrabajo como medida para disminuir el contagio, tal como se observa en la siguiente tabla:

<b>Decreto 091 del 2 de junio de 2020</b>	<b>Decreto 491 del 28 de marzo de 2020</b>
<b>ARTICULO QUINTO: TELETRABAJO Y TRABAJO EN CASA:</b> Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurara que sus empleados y/o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.	Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones. Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

Como se constata de la comparación de las fechas de las normas a confrontar, el Decreto 491 es del 28 de marzo de 2020, es decir, el anterior al decreto territorial 091, que es del 2 de junio y al realizar el cotejo de su contenido, de la simple lectura de sus textos, se concluye que tienen coincidencia en su finalidad, cual es, i)

garantizar la prestación de los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En esta oportunidad, entiende esta Sala Unipersonal que el hecho de citar una norma en sus consideraciones o **reproducir un mandato legal**, no implica que esté desarrollando per se, necesariamente o materialmente algún Decreto Legislativo, esta posición fue llevada a Sala dentro el proceso N° 700012333000-2020-0013100, definiéndose por parte de la Sala Plena el día 23 de junio de 2020<sup>23</sup>, 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 y en este caso, pese a la coincidencia constatada de la medida de trabajo en casa o teletrabajo, se concluye que el decreto territorial analizado no desarrolla materialmente **el DL 491 de 2020**.

Haciendo la precisión, que existen otros artículos en esa misma norma, que no fueron acogidos por el Decreto territorial y que permiten ejemplificar con mayor claridad, lo que se entiende “como desarrollo”, pues otorgan expresamente la posibilidad de adoptar o no algunas de esas medidas, verbigracia el artículo sexto (6°), que expresamente indica que las autoridades PODRÁN suspender mediante acto administrativo los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, que aquella suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas y remarcando que dicha suspensión afectará los términos legales, incluidos aquellos establecidos en meses o años; igualmente, el artículo doce (12), en donde literalmente se establece: *“Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva.”*; en el mismo sentido, se observa el artículo trece (13) que instituyó lo siguiente: *“Los gobernadores y alcaldes podrán ampliar, por un término de 30 días, el período institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de marzo de 2020.”*

Lo que conduce a la Sala unitaria a colegir, tal como lo hizo la sala mayoritaria el 23 de junio de 2020, en los procesos con radicado **2020-0069**<sup>24</sup> y **2020-00131**, que

---

<sup>23</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-sucre/sentencias>

<sup>24</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-sucre/sentencias>

el acto administrativo remitido por el municipio, no es susceptible del control automático e inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ya que su fundamento son las facultades ordinarias del alcalde como primera autoridad de policía del municipio y no las nomas de rango legal proferidas con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, así lo ha señalado el H. Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia en la cual manifestó<sup>25</sup>:

*Al respecto la Sala, en sentencia de 17 de mayo de 2001, expediente 5575<sup>26</sup>, precisó que “en el ejercicio del poder de policía, a través de la ley y de los reglamentos, se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo”, y que “Partiendo del anterior concepto, respecto de la responsabilidad del orden público atribuida a los alcaldes debe tenerse en cuenta que la Constitución indica que les corresponde cumplir y hacer cumplir sus normas y las de la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo, así como conservar el orden público del municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. Por ello, el alcalde es, por mandato constitucional, la primera autoridad de policía del municipio y, en tal calidad, además de la función genérica, confiada a todas las autoridades, de proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, tiene a cargo la específica de salvaguardar, en el ámbito territorial del municipio, la pacífica convivencia entre sus habitantes y el ejercicio razonable y lícito de las actividades que ellos emprendan”<sup>27</sup>.*

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

## RESUELVE

**PRIMERO: RECHAZAR** el conocimiento del Control inmediato de Legalidad del Decreto 091 del 2 de junio de 2020 “*Por el cual se imparten 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 en el Municipio de Ovejas-Sucre, y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el señor FREDDY ORLANDO RICARDO CANTILLO, en su calidad de alcalde del Municipio de Ovejas– Sucre, identificado con radicado: N° 70-001-23-33-000-**2020-00229-00-00**, por los motivos señalados en esta providencia.

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil quince (2015) Radicación número: 66001-23-31-000-2011-00063-01 Actor: RICARDO ALFONSO REINA ZAMBRANO Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA

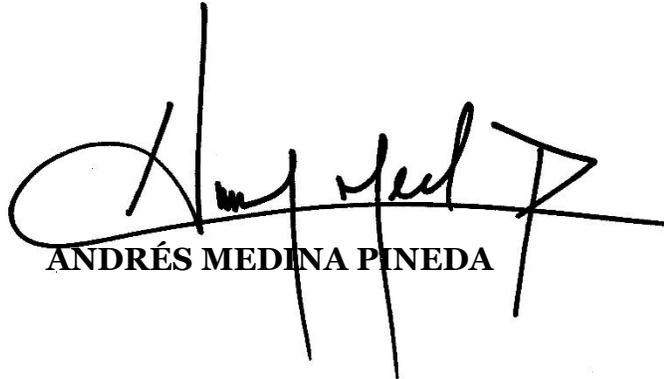
<sup>26</sup> Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

<sup>27</sup> Reiterada en sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Sección Primera de 26 de marzo del dos mil cuatro 2004. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianetta. Radicación número: 66001-23-31-000-2001- 00979 -01(8923) Actor: Nelson Salazar Ardila y sentencia de 22 de marzo de 2013 Consejero ponente: Guillermo Vargas

**SEGUNDO: NOTIFICAR** este auto, en los términos de ley, al señor FREDDY ORLANDO RICARDO CANTILLO, en su calidad del Municipio de Ovejas– Sucre y al Ministerio Público<sup>28</sup>

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

El Magistrado,



ANDRÉS MEDINA PINEDA

---

<sup>28</sup> [procjudadm164@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm164@procuraduria.gov.co)  
[procjudadm44@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm44@procuraduria.gov.co)