



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 21 de julio de 2020

SALA UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL–	
Asunto:	Auto que avoca conocimiento
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000-2020-00216-00 y 70-001-23-33-000-2020-00217-00
Entidad territorial:	Municipio de Galeras - Sucre
Norma a controlar:	Decreto 057 del 14 de mayo de 2020 y Decreto 058 del 15 de mayo de 2020
Procedencia:	Control inmediato –Municipio de Galeras - 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.

¹ Artículo 212 CP.

² Artículo 213 CP.

³ Artículo 215 CP.

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

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

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

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

El 18 de mayo de 2020, llegan escaneadas al correo electrónico institucional del despacho

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

del ponente, las actas individuales de reparto N° 70-001-23-33-000-2020-00216-00 y 70-001-23-33-2020-00217-00, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 057 y 058 de 2020, respetivamente, ambos expedidos por el Alcalde del Municipio de Galeras – Sucre, dichos actos administrativos se encuentran cargados en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

Por auto del 26 de mayo de 2020, se avocó el conocimiento de los mentados decretos y se ordenó la acumulación, al advertirse que existe unidad de materia entre dichos actos administrativos.

2. NORMA A CONTROLAR

DECRETO No. 057

(Mayo 14 de 2020)

"POR EL CUAL SE ACOGE LO DISPUESTO MEDIANTE EL DECRETO DEPARTAMENTAL No. 0276 DE 2020"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE GALERAS - SUCRE, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las establecidas en los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012), **el Decreto Nacional 636 de 2020**, el Decreto Departamental 0276 de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2 de la Constitución Política, establece que *"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar Ja convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. 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 Jos deberes sociales del Estado y de los particulares."*

Que el artículo 209 de la Constitución Política, señala que *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley"*.

Que de conformidad con el artículo 305 de la Constitución Política, es atribución del Gobernador dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y la ley.

Que de conformidad con el artículo 200 de la Ley 1801 de 2016, el Gobernador es la primera autoridad de policía en el Departamento, a quien

le corresponde garantizar la convivencia y seguridad en su territorio.

Que el Gobernador de Sucre, según lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 201 de la Ley 1801 de 2016, le corresponde desempeñar la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, además la función de encargarse de la dirección y coordinación dentro de su jurisdicción, de la asistencia de la fuerza pública en los casos permitidos en la Constitución y la Ley.

Que el artículo numeral 2º del artículo 315 de la Constitución política de 1991, establece que es atribución del Alcalde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador.

Que el Gobernador de Sucre mediante Decreto 0276 del 14 de mayo de 2020, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid - 19, el mantenimiento del orden público en el Departamento de Sucre y dicta otras disposiciones.

Que la ley 136 de 1994, en su artículo 91, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012 reza: "Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la Ley, las Ordenanzas, los Acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o Gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) 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) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley; (...).
3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.
4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana. (...).

Que el artículo 204 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), señala: El alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción.

La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.

Que el Alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las fundones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias.

Que el día 11 de marzo del año en curso, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo Coronavirus COVID -19, declaró la pandemia global, por el fenómeno que viene generando graves

afectaciones a nivel mundial en materia de salud pública, económica y social, a la fecha ya ha causado la pérdida de miles de vidas humanas en todo el mundo.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la Declaratoria de Pandemia del brote de COVID-19, determinó que se hace preciso adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención y mitigación del virus, que son complementarias a las dictadas en la Resolución 380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarla. Por ello expidió la Resolución 385 de 2020 *"Por la cual se declara la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacerle frente al virus"*.

Que el Presidente de la República, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 636 del 6 de mayo de año en curso, mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regirá a partir de las cero horas del 11 de mayo, hasta las cero horas del 25 de mayo del año en curso, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del COVID-19 (Coronavirus).

Que el Gobierno Municipal ha realizado las actuaciones administrativas correspondientes tendientes a preservar la vida y la salud pública de los habitantes del Municipio de Galeras (Sucre), en línea con las políticas que el Gobierno Nacional y Departamental han venido implementando.

Que mediante Decreto 027 del 19 de marzo 2020, se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Galeras (Sucre), acto administrativo en el cual se impartieron instrucciones para el manejo de la misma.

Que a la fecha, pese a los esfuerzos de los Gobiernos Nacional y Departamental, así como a los del Gobierno Municipal, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas a las 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 es necesario seguir implementando alternativas administrativas que doten a la Administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera ágil, eficiente, eficaz, pertinente y oportuna, atender las necesidades y generar respuestas en torno a la crisis actual de cara a enfrentar la pandemia por el coronavirus (COVID-19).

Que es atribución de los Alcaldes en su carácter de Jefes de la Administración Municipal, Distrital y como primera autoridad de Policía en el territorio de su jurisdicción, conservar el orden público de conformidad con la Ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador, y adoptar las medidas de su competencia establecidas por La Constitución Política, en especial por el Código Nacional de Policía y Convivencia, y demás normas que rijan esta materia.

Que acorde al poder extraordinario de policía para la prevención del riesgo ante situaciones de o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, conferido por el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, *"Los gobernadores y los*

alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia".

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

Que todo Colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio Nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes en virtud de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 1 del Código Nacional de Tránsito.

Que es necesario adoptar las medidas impartidas por el Decreto Departamental 0276 del 14 de mayo de 2020, tendientes a preservar y mantener el orden público interno, previniendo perturbaciones que atenten contra la seguridad y tranquilidad ciudadana, con ocasión aislamiento preventivo obligatorio.

Que mediante el Decreto municipal No. 053 del 7 de mayo de 2020, se adoptaron medidas especiales y transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio establecido por el Presidente de la República, a través del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.

Que en mérito de lo antes expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Acoger lo dispuesto por el Decreto Departamental 0276 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, y el mantenimiento del orden público en el Departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones"*.

ARTÍCULO SEGUNDO: Las disposiciones y medidas adoptadas mediante el Decreto municipal 053 de 2020 se mantienen en firme, en especial lo concerniente al artículo cuarto sobre la medida de pico y cédula, atendiendo a lo señalado en el párrafo primero del Decreto Departamental 0276 del 14 de mayo de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: Comunicar a toda la comunidad en general el contenido y alcance del presente Decreto a través de los diferentes medios de comunicación existentes en el municipio, en especial en la emisora local y los medios electrónicos de uso y competencia del municipio.

ARTÍCULO CUARTO: Todas las disposiciones contempladas en el presente Decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el municipio de Galeras (Sucre), y su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 35 numeral 2, 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación de medidas sanitarias contemplada en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.

ARTÍCULO QUINTO: El presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República y el Gobernador del Departamento, en lo que se refiere a la competencia del alcalde municipal.

ARTICULO SEXTO: Comunicar el presente acto al Ministerio del Interior para lo de su competencia.

ARTICULO SÉPTIMO: Envíese copia del presente Decreto a las Secretarías de Gobierno, Salud, Desarrollo Económico municipal, a la Inspección de Policía, al Comandante de la Policía Nacional Estación Galeras, a los Organismos de Seguridad y a la Infantería de Marina con presencia en este municipio, para hacerlo cumplir estrictamente.

ARTÍCULO NOVENO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ VEGA
ALCALDE

DECRETO No. 058 **(Mayo 15 de 2020)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE UN DECRETO"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE GALERAS - SUCRE, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las atribuciones que le confiere los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, 91 de la ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012), los Decretos Nacionales 531 y 536 de 2020, y,

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto Municipal No. 057 del 14 de mayo de 2020, el alcalde acoge lo dispuesto por el Decreto Departamental 0276 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, y el mantenimiento del orden público en el Departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones".

Que el artículo segundo del Decreto Municipal No. 057 del 14 de mayo de 2020, señala: Las disposiciones y medidas adoptadas mediante el Decreto municipal 053 de 2020 se mantienen en firme, en especial lo concerniente al artículo cuarto sobre la medida de pico y cédula, atendiendo a lo señalado en el parágrafo primero del Decreto Departamental 0276 del 14 de mayo de 2020.

Que el artículo cuarto del Decreto Municipal No. 053 del 7 de mayo de 2020, señala: Con el objeto de cumplir la medida de distanciamiento social y aislamiento preventivo obligatoria ordenada por los Gobiernos Nacional y Departamental, y garantizar el abastecimiento de las personas, se autoriza durante la vigencia del presente Decreto, la circulación de una (1) persona por núcleo familiar en el horario de las 6:00 horas a 18:00 horas, de acuerdo al último número de la cédula que se encuentra en el presente artículo, exclusivamente para las siguientes actividades:

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

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, y de acuerdo a lo siguiente:

DÍA DEL PICO	ULTIMO
LUNES	1-2-3.
MARTES	4-5-6.
MIÉRCOLES	7-8-9.
JUEVES	0-1-2.
VIERNES	3-4-5.
SÁBADO	6-7-8.
DOMINGO	9-0.

Que la presente medida se mantendrá mientras dure el aislamiento obligatorio, decretado por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO PRIMERO: La medida de pico y cédula rige a partir de las cero horas del día 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En la aplicación de esta disposición deberán tenerse en cuenta las excepciones y situaciones establecidas **en el Decreto Nacional No. 636 de 2020**,

Que el artículo 19 del Decreto Departamental 0276 del 14 de mayo de 2020, establece la medida de pico y cédula para el Departamento de Sucre, e insta a los alcaldes municipales aplicar esa medida según el diagrama que ahí señalan.

Que el párrafo primero del artículo 19 del Decreto Departamental 0276 del 14 de mayo de 2020, señala que pro de la autonomía que gozan los municipios, la aplicación de la medida de pico y cédula quedara a discreción de cada uno de los alcaldes del Departamento de Sucre.

Que el artículo 20 del Decreto Departamental 0276 del 14 de mayo de 2020, establece la medida de TOQUE DE QUEDA en todo para el Departamento de Sucre, a partir de la fecha de expedición del Decreto, restringiendo la circulación de personas en los siguientes horarios:

De lunes a viernes desde las 20:00 horas hasta las 4:00 horas del día siguiente.

Fin de semana desde el sábado a las 16:00 horas hasta las 4:00 horas del día lunes.

Señalando en el párrafo primero que durante las horas de toque de queda, únicamente estará permitido la adquisición de bienes de primer a necesidad mediante plataformas virtuales o servicios a domicilios.

Que al establecer el Decreto Municipal No. 057 del 14 de mayo de 2020, que acoge lo dispuesto por el Decreto Departamental 0276 del 14 de mayo de 2020, esto indica que la medida de toque de queda implementada en el Decreto Departamental también aplica para el municipio de Galeras, por lo cual se hace necesario modificar el horario de pico y cédula establecido en el artículo cuarto del Decreto Municipal No. 053 de! 7 de mayo de 2020, para que queda en consonancia con la restricción de circulación de personas durante los horarios y días de toque de queda.

Que en razón a lo anterior se hace necesario modificar el artículo cuarto del Decreto No. 057 del 14 de mayo de 2020.

Que este Despacho por lo antes expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO; Modifíquese el artículo 2^D del Decreto Municipal 057 del 14 de mayo de 2020, el cual quedará así:

ARTICULO SEGUNDO: Las disposiciones y medidas adoptadas mediante el Decreto municipal 053 de 2020 se mantienen en firme.

PARÁGRAFO PRIMERO: Con el objeto de cumplir la medida de distanciamiento social y aislamiento preventivo obligatoria ordenada por los Gobiernos Nacional y Departamental, en especial lo concerniente sobre la medida de pico y cédula establecida en el Decreto Departamental 0276 del 14 de mayo de 2020, el municipio de Galeras acogiendo el parágrafo primero del artículo 19 del Decreto Departamental 0276 del 14 de mayo de 2020, señala que pro de la autonomía que gozan los municipios, la aplicación de la medida de pico y cédula quedara a discreción de cada uno de los alcaldes del Departamento de Sucre, **se autoriza a partir de la fecha y durante la vigencia del Decreto Nacional 636 de 2020**, y Decreto Departamental 0276 de 2020, la circulación de una (1) persona por núcleo familiar de lunes a viernes en el horario de las 6:00 horas a 18:00 horas, y los sábados en el horario de las 6:00 horas a 14:00 horas de acuerdo al último número de la cédula que se encuentra en el cuadro que aquí se relaciona, **exclusivamente para las actividades descritas en los numerales 2,3 y 41 del Decreto Nacional 636 de 2020**, las cuales podrán circular en sus vehículos particulares, y de acuerdo a lo siguiente:

DÍA DEL PICO	ULTIMO
LUNES	1-2-3.
MARTES	4-5-6.
MIÉRCOLES	7-8-9.
JUEVES	0-1-2.
VIERNES	3-4-5.
SÁBADO	6-7-8-9-0.
DOMINGO	No habrá

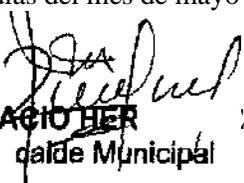
PARÁGRAFO SEGUNDO: En la aplicación de la nueva medida de pico y cédula que rige en el municipio de Galeras a partir de la expedición de este Decreto y durante las horas de toque de queda establecido por el Gobierno Departamental mediante el Decreto 0276 del 14 de mayo de 2020, únicamente estará permitido la adquisición y comercialización de bienes de primera necesidad mediante plataformas virtuales o servicios a domicilios.

ARTICULO SEGUNDO: Las demás disposiciones contenidas en el Decreto 057 del 14 mayo de 2020, permanecen en su integralidad y se entienden vigentes.

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

PUBLÍQUESE, COMUNIQUÉSE Y CÚMPLASE

Dado en Galeras (Sucre), a los quince (15) días del mes de mayo de 2020


JOSÉ IGNACIO HEREDIA Z VEGA
Alcalde Municipal

1. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

ÚNICA INSTANCIA

Actuación procesal	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Tribunal y al despacho del ponente del CIL	18 de mayo de 2020
Se admite la demanda	26 de mayo de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial	27 de mayo de 2020
Se fija el AVISO a la comunidad en la página web de la	27 de mayo de 2020

rama judicial y de la secretaria del Tribunal	INICIAN: 28 de mayo de 2020 FINALIZAN: 10 de junio de 2020
Intervención de la entidad territorial	Sin intervención
Intervenciones de la ciudadanía	No intervino
Una vez cumplidos los 10 días del AVISO se corre traslado al Ministerio Público	INICIAN T: 11 de junio de 2020 FINALIZAN: 26 de junio de 2020
El Ministerio público presenta su concepto	12 de junio de 2020
Pasa a Despacho	29 de junio de 2020

2. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

a. EL MINISTERIO PÚBLICO:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaria del Tribunal el día 12 de junio de 2020; es decir, dentro de los diez días otorgados para ello, de conformidad con el numeral tercero de la providencia que admite el Control Inmediato de legalidad -CIL-, el Procurador 44 judicial II para asuntos administrativos, presenta su concepto señalando respecto al Decreto 057 del 14 de mayo de 2020, que las medidas adoptadas en dicho decreto obedecen a las facultades de policía que tiene el Alcalde como primera autoridad política del municipio, conforme con la Constitución Política (art. 315) y la funciones extraordinarias de policía consagradas en el Código Nacional de seguridad y convivencia ciudadana Ley 1801/2016 (art. 14 y 202).

La razón de las medidas, indudablemente tiene su origen en la pandemia del coronavirus COVID 19 y sus amenazas a la población, y la necesidad de adoptar medidas restrictivas para evitar su propagación, que conlleva se restrinja la locomoción y se continúe con el aislamiento preventivo ordenado por el Ministerio de Salud, Presidente de la república, y por el Gobernador del Departamento en el Decreto 276 de 2020.

En cuanto al término de su aplicación, indica que su vigencia va del 11 al 27 de mayo. También indica que, la motivación del decreto bajo estudio no es producto del desarrollo de una disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 637 del 6 de mayo de 2020, sino del ejercicio de su función propia como autoridad máxima de la administración municipal y dentro de la órbita de sus funciones ordinarias, ya que el decreto 636 no es un decreto legislativo.

En lo tocante al Decreto 058 del 15 de mayo de 2020, consideró que la motivación del decreto bajo estudio, no es producto del desarrollo de una disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 637 del 6 de mayo de 2020, sino del ejercicio de su función propia como autoridad máxima de la administración municipal y

dentro de la órbita de sus funciones ordinarias, ya que fue proferido en uso de las facultades constitucionales y legales, en cuanto se trata de una facultad legal, por tanto no se reúne el tercer requisito, que requiere que sea desarrollo de un decreto legislativo, **ya que el decreto departamental que se adopta se fundamenta en el decreto 636 que no es un decreto legislativo.**

3. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas ***en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción***, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se

tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

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

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

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

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

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

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

1. *La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*

2. *Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

3. *En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*

4. *Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*

5. *Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*

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

De conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25.1, así como los artículos 1, 2, 29, 229 entre otros, de la Constitución Política, debe entenderse la tutela judicial efectiva como un derecho y como uno de

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

5.2. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷, 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 Sala⁸ 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.*

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

⁷ 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

⁸ 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.

- 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 Plena⁹ 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 dicho¹⁰:*

*“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 2010¹¹, 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.***

⁹ 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.

¹⁰ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹¹ 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

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.”

Finalmente, sobre las características del CIL, en sentencia del 8 de julio de 2014¹² la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación¹³ había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

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

v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación¹⁴. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”¹⁵.

vi) Por último, el principio de necesidad pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la

¹² Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011

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

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

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

superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.

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

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

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

5.3. EL PROBLEMA JURÍDICO. La función de la Sala unitaria, en esta oportunidad, se centra en practicar un examen inmediato e integral de legalidad, tal como fue caracterizado en el numeral 5.2 de esta providencia, al Decreto 057 del 14 de mayo de 2020 y 058 del 15 de mayo de 2020, ambos expedidos por el señor José Ignacio Hernández Vega, en su calidad de Alcalde del municipio de Galeras– Sucre, determinando **(i)** si son actos de contenido general, **(ii)** si fueron dictados en ejercicio de la función administrativa, **(iii)** si tienen como sustento y fin el desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, en razón a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretadas a través del Decreto 417 y/o 637 de 2020 y finalmente, **(iv)** si se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico objeto de comparación en esta providencia

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

5.4.1. LA IDENTIFICACIÓN DE LA NORMA: Decreto N° 057 del 14 de mayo de 2020 y Decreto No. 058 del 15 de mayo de 2020.

5.4.2. EPÍGRAFE: "POR EL CUAL SE ACOGE LO DISPUESTO MEDIANTE EL DECRETO DEPARTAMENTAL No. 0276 DE 2020" y "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE UN DECRETO".

5.4.3. LAS NORMAS CITADAS COMO ANTECEDENTE PARA SU EXPEDICIÓN:

	Decreto N° 057 del 14 de mayo de 2020	Decreto No. 058 del 15 de mayo de 2020
Constitución Política	artículos 2, 209, 305, 315	artículos 2 y 209
Ley 1801 de 2016	artículo 201, numerales 2 y 3	
Ley 1551 de 2012	artículo 29	artículo 29
Ley 1801 de 2016	artículo 204	
Resolución 380 de 2020	X	
Resolución 385 de 2020	X	
Decreto 637 del 6 de mayo de 2020	X	
Decreto 636 del 6 de mayo de 2020	X	

5.4.4. EXPEDICIÓN Y COMPETENCIA: el Decreto N° 057 del 14 de mayo de 2020 y el 058 del 15 de mayo de 2020, fueron expedidos por el señor José Ignacio Hernández Vega, en su calidad de Alcalde del municipio de Galeras– Sucre y según las consideraciones de los actos administrativos a controlar, fueron proferidos de conformidad con las competencias generales concedidas por la Constitución y la ley al Ejecutivo e igualmente, con base en aquellas otorgadas por Decretos expedidos por el Presidente de la República.

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

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

5.1 La función administrativa ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines.”¹⁶ Dicho de otra manera, la función administrativa es la acción desarrollada por las entidades y autoridades competentes para materializar los fines del Estado y servir al bien común.

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

¹⁶ La Corte también se ha pronunciado en múltiples ocasiones al respecto en las sentencias C-071 de 1994, C-431 de 2000, C-629 de 2003, T-142 de 2006, T-699A de 2011 y C-300 de 2012, entre otras.

los fines esenciales del Estado que han sido consagrados en el artículo 2 de la Carta Política

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

5.4. En este orden de ideas, a nivel local la función administrativa es desarrollada por los municipios y los alcaldes según lo establecido en la Constitución y la ley. En primer lugar, el municipio ha sido definido como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado.¹⁷ Adicionalmente, por su cercanía con la comunidad, es la entidad pública que está mejor ubicada para identificar y comprender las necesidades de la población y darles solución de manera pronta, oportuna y eficaz. Es decir, el municipio cumple un papel fundamental dentro del aparato estatal porque es el encargado de solucionar de manera directa las necesidades de la población a través del cumplimiento de funciones, la prestación de servicios y la construcción de obras públicas.¹⁸

5.5. Ahora bien, el alcalde es el representante legal del municipio y jefe de la administración municipal,¹⁹ y como tal, está encargado de dirigir la función administrativa al nivel local.²⁰ Es decir, el alcalde es el principal responsable de velar por el cumplimiento de las funciones del municipio.

[...]

5.8. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el principio de eficacia de la función administrativa, le impone a las autoridades administrativas la obligación de actuar frente a los problemas que afectan a los ciudadanos, y de brindar soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a dichos problemas. Concretamente, el principio de eficacia de la función administrativa, no permite que las autoridades administrativas permanezcan “impávidas o inactivas”²¹ frente a los requerimientos de la ciudadanía o el cumplimiento de las obligaciones que les incumben como representantes legales de los municipios y jefes de la administración municipal. De ahí que la Corte haya considerado que “la implementación práctica de[l principio de eficacia] supone la obligación de actuación de la administración, y la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención.”²²

Siguiendo la tradicional clasificación de los actos administrativos, adoptada por el Consejo de Estado²³ se tiene establecido:

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

a) Actos administrativos particulares. Nuestra legislación²⁴ es especialmente exigente en lo que se refiere a la fundamentación de los actos administrativos de contenido particular. En el artículo 35 del C.C.A. se establece al efecto que “... habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares”.

¹⁷ Artículo 311 de la Constitución Política, y Artículo 1 de la Ley 136 de 1994.

¹⁸ De conformidad con los artículos 311 de la Constitución y 3 de la Ley 136 de 1994, el municipio también cumple otras funciones esenciales para el bienestar de la población en su territorio, principalmente, ordenar su territorio, conservar el orden público, la promoción de la participación ciudadana, la planificación y promoción del desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes, y velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente

¹⁹ Artículo 314 de la Constitución Política.

²⁰ Artículo 315 de la Constitución Política.

²¹ Sentencia T-733 de 2009.

²² Ídem

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Subsección A. Sentencia del 05 de julio de 2018. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Expediente: Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010)

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

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

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

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

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

El Decreto N° 057 del 14 de mayo de 2020 y 058 del 15 de mayo de 2020, de conformidad con la lectura de su parte considerativa y resolutive, comporta el carácter de acto administrativo, es decir, contiene una decisión o decisiones con vocación de producir efectos jurídicos y no están dirigidos a una persona en particular, sino que en este caso, es una declaración de contenido general, respecto a la adopción de medidas de orden público del municipio.

De acuerdo, a lo previamente expuesto y definido por la jurisprudencia transcrita, así como del estudio de las motivaciones de los mentados decretos, que incluyen su finalidad y de las medidas adoptadas en ellos, se deduce que los actos administrativos objeto de estudio, son de contenido general y fueron expedidos en cumplimiento de la función administrativa propia de los alcaldes municipales y de este modo, queda establecida en principio su naturaleza.

5.4.6. DEROGATORIA Y VIGENCIA: El primer lugar, el Decreto N° 057 del 14 de mayo de 2020, establece en su numeral noveno que rige a partir de la fecha de su expedición. Por su parte, el Decreto 058 del 15 de mayo de 2020, en su artículo tercero rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Ahora, conviene precisar, que no es requisito que la norma objeto de estudio se encuentre publicada en el diario o gaceta oficial²⁴ para que proceda su control, habida consideración de que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 estableció la condición de que para su estudio sólo es requisito que se haya expedido y no que esté produciendo efectos²⁵- Finalizando con ello, el examen formal del acto administrativo a controlar.

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

Cuando una autoridad territorial expide un acto administrativo de contenido general, con posterioridad a la declaratoria de un estado de excepción y por error o con intención, omite citar en la parte considerativa ya sea el decreto que lo declara o los Decretos Legislativos emitidos bajo su vigencia; pero en su contenido material; es decir, en su parte motiva así no se cite expresamente la norma, sí hay una conexión directa, íntima o inescindible con los hechos que dan lugar al Decreto Legislativo y además en su resolutive, si los desarrolla; se podría llegar a presentar en consideración de la sala, el fenómeno de la elusión²⁶ del Control Inmediato de Legalidad -CIL, para evitar que aquello ocurra, se hace necesario dar un paso adicional en el examen, **referido a establecer así no se cite, si la parte motiva y resolutive de la norma territorial desarrolla algún Decreto**

²⁴ **Ley 1437 de 2011 - ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Notas del Editor

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

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

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

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

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

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

²⁵ Así lo señaló la Sala Plena en sentencia de 9 de diciembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA).

²⁶ Parfraseando al profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez, en su obra “LA ELUSIÓN CONSTITUCIONAL. Una política de evasión del control constitucional en Colombia”

Legislativo, tal como lo indican expresamente tanto el artículo 20 de la ley 137 de 1995, como los artículos 136 y 151 de la ley 1437 de 2011 anteriormente transcritos; lo anterior, es posible de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, que concluye que el juez debe asumir el control completo de la norma, tanto de su parte motiva, como de la resolutive.

En sentencia de 2002, con ponencia del Consejero Arango Mantilla²⁷, el Consejo de Estado, sostuvo:

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

Aunado a lo expuesto, la singularidad del Control Inmediato de Legalidad y la necesidad que aquel se realice confrontando la totalidad de la norma; es decir, tanto su parte motiva como la resolutive, se deduce de la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁸, que lo caracteriza como uno de los elementos del sistema de pesos y contrapesos del nuestro sistema democrático en los estados de excepción y que señala, que **su finalidad** es garantizar los principios de legalidad, de prevalencia del interés general, de responsabilidad de las autoridades públicas, de supremacía y respeto de los derechos fundamentales, de división de poderes y del control -de diversa índole pero, fundamentalmente, jurisdiccional- de la actividad de los poderes públicos y frente al último escenario plantado, el del control judicial, su objetivo es excluir en la medida de lo posible, el absolutismo en el ejercicio del poder:

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

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

²⁷ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 24 de septiembre de 2002, radicación: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002).

²⁸ Sala Plena del Consejo de Estado, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 20 de octubre de 2009, radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

*al poder*²⁹.

Siguiendo el hilo argumental, es ineludible señalar que, **tanto el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como el 637 del 06 de mayo de 2002**, contienen en su parte resolutive una declaración, que debe ser desarrollada por Decretos Legislativos según las áreas o materias reseñadas en sus consideraciones y expresamente allí se indica que una de las principales medidas, recomendada por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos; así mismo, en la parte motiva se indica que los DL son necesarios en el Sistema de Seguridad Social Integral, con especial énfasis en salud, en materia financiera, presupuestal, contractual (contratación directa), referidos a la necesidad y disposición de recursos líquidos con la enajenación de activos, la descapitalización de entidades o la emisión de bonos, la creación de un patrimonio autónomo, medidas tributarias, reorganización e insolvencia empresarial, con la expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales; al mismo tiempo, la expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, en materia de servicios públicos y de transferencia monetarias a poblaciones vulnerables, así como en el sistema de regalías, entre otras; entonces, en principio en esa áreas es el Presidente el que expide las regulaciones con fuerza de ley por el tiempo que autoriza la Constitución Política con el objetivo de conjurar las crisis; es decir, esa competencia no se puede trasladar a las autoridades territoriales, porque aquellas ni aun en estados de excepción expiden normas con fuerza de Ley, lo que hacen es desarrollar los Decretos Legislativos emitidos por el Presidente que si tiene esa autorización constitucional.

Al respecto, resulta ilustrativo el auto que avoca conocimiento de un Control

²⁹ En la misma dirección anotada, sostiene Zippelius lo siguiente: “Las instituciones del moderno Estado constitucional y de derecho fueron formándose en gran parte como reacción frente al absolutismo. El advenimiento de un poder estatal soberano, la consolidación del poder político del Estado, contribuyeron a asegurar la paz jurídica, pero a la vez trajeron consigo el peligro del absolutismo y de una expansión (...) del poder estatal (...) De estos conflictos, y más tarde como consecuencia del movimiento independentista norteamericano y la Revolución francesa, fueron surgiendo instituciones para la protección de estos derechos y libertades.

(...)

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

Inmediato de Legalidad, proferido por el Consejero OSWALDO GIRALDO LÓPEZ del 11 de mayo de 2020, en el expediente con radicado: 11001-03-15-000-2020-01763-00(CA)A, en el cual se afirmó lo siguiente:

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que «el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción» . (Subrayas agregadas)

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

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

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

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

La realidad, es que nos encontramos frente a un contexto nuevo y complejo, el juez administrativo se enfrenta a diversos y desconocidos escenarios en el Control Inmediato de Legalidad, pues lo cierto es, que nunca antes las instituciones y el régimen jurídico Colombiano se habían tropezado de frente con un estado de excepción declarado a raíz de una pandemia³⁰ ³¹ que esencialmente es un concepto

³⁰ https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/

“¿Qué es una pandemia?”

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

³¹ https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es

“La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entonces, observamos que, tanto el Decreto N° 057 del 14 de mayo y como el 058 del 15 de mayo de 2020, son posteriores a la declaración del estado de excepción declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020; por ello, hay que determinar hasta el día en que fueron proferidos, cuantos Decretos Legislativos se habían emitido y si alguno de ellos, fueron desarrollados materialmente por ambos o alguno de los actos administrativos expedidos por la entidad territorial; entonces, a esa fecha, se habían expedido **5 DL** (639 – 658 – 659 – 660 y 662) firmados por todos los ministros y otras que no cumplieran con tal requisito.

En la parte motiva del Decreto matriz a controlar se menciona la siguiente norma que tiene relación de conexidad próxima con las materias reguladas, **el 636 del 6 de mayo 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.

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 **los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 o 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 636 que fue emitido con anterioridad a la segunda declaratoria y en actos administrativos.

*Cabe anotar que, los Decretos analizados acogen en su artículo primero lo dispuesto en el Decreto Departamental 0276 del 14 de mayo de 2020, el cual, a su vez, fue rechazado para su trámite a través de un **Control Inmediato de Legalidad**, por esta Sala Unitaria mediante auto del 3 de julio de 2020, en el expediente **con radicado 2020-00229**³², bajo las siguientes consideraciones:*

“Ahora bien, el decreto territorial adopta en su artículo 1° el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020; norma que se expidió; después del 16 de abril (vigencia del primer estado de excepción) y antes de que se expidiera la segunda declaratoria del estado de excepción (Decreto Legislativo 637); en consecuencia, el fundamento del acto administrativo es una norma que no fue expedida “durante” (Art 20 ley 137 de 1994, Art. 136 de la ley 1437 y la sentencia C-179-13) la vigencia de ningún estado de excepción.

³² <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-sucre/autos>

Igualmente, se citan los Decretos 418, 420 y 457 de 2020, frente a ellos, 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:

Resulta ineludible resaltar que, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 contiene en su parte resolutive una declaración, que debe ser desarrollada por Decretos Legislativos según las áreas o materias reseñadas en sus consideraciones y expresamente allí se indica, que una de las principales medidas, recomendada por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y el aislamiento.

Es evidente que el Decreto 418 de 2020 se profiere CON OCASIÓN del estado de excepción, con el objetivo de centralizar las medidas a tomar en ese escenario específico, de unificación respecto a las posibles restricciones o autorizaciones y con fines de coordinación frente a la Pandemia para evitar la disgregación normativa que se venía presentando entre las diferentes autoridades nacionales y territoriales que impidiese la eficacia de las órdenes para enfrentar puntualmente, se itera, la Pandemia.

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

El párrafo primero del artículo segundo del Decreto 418, se establece como obligatoria la coordinación previa con el Presidente de la república para la expedición de disposiciones en materia de orden público relacionadas con el COVID-19, dicha exigencia previa que se crea con dicha norma, no se encuentra expresa en la ley 1801 de 2016 y tampoco puede entenderse como tácita o subyacente en dicho estatuto; pues es evidente que en virtud del artículo 202 de la precitada ley, el alcalde o gobernador está habilitado sin que sea necesaria la coordinación previa con el Presidente, para ordenar la suspensión de reuniones, ordenar medidas restrictivas de movilidad de transporte o personas, decretar el toque de queda, restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas; etcétera, situación que cambia con el Decreto 418 de 2020; luego entonces y según el sistema de fuentes del derecho del ordenamiento jurídico colombiano, un acto administrativo no puede adicionar o modificar una ley, pero un Decreto Legislativo sí puede hacerlo.

Es posible sugerir ya sea desde la admisión³³ o incluso en el fallo, que el Decreto 457 es un desarrollo directo, íntimo e inescindible de la causa

³³ <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:

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 1° y unas puntuales excepciones en su artículo 3°, 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. 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

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 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.

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.

...

Así mismo, el Decreto departamental se cimenta en las Resoluciones 0679 del 24 de abril de 2020 y 666 de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud, en la Circular Externa CIR2020-25-DMI-1000 de fecha 19 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior y en el art. 170 de la Ley 1801 de 2016, preceptivas que tampoco cumplen con la característica de ser Decretos Legislativos.

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 los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 o 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 636 que fue emitido con anterioridad a la segunda declaratoria y en actos administrativos.

Con respecto a los DL que se expidieron después del 417, podría plantearse la hipótesis que la orden contenida en el artículo 12 del Decreto 276, es un desarrollo del Decreto Legislativo 439, pero lo cierto es que dicha norma no establece ninguna habilitación a las autoridades territoriales en el tema del transporte aéreo y lo que se observa es una transcripción literal del artículo 7° del Decreto 636 de 2020, por medio del cual el Presidente de la República suspende el transporte doméstico por vía aérea a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020; por las razones expuestas, tampoco puede entenderse como un desarrollo de Decreto Legislativo alguno.”

En ese sentido, los decretos municipales analizados en esta oportunidad correrán la misma suerte que el Decreto Departamental que sirvió de base para su expedición, por cuanto, aquel guarda identidad con la parte motiva y también aborda el asunto del orden público.

Lo que conduce a la Sala unitaria a colegir al igual que lo hizo el Ministerio Público en su concepto, que, los actos administrativos remitidos por el municipio de Galeras, no son susceptibles 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 manifestó³⁴:

Al respecto la Sala, en sentencia de 17 de mayo de 2001, expediente 557523, 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”³⁵

Con base en lo anterior, se procederá a dejar sin efectos el auto admisorio y todo lo actuado en el presente proceso. Lo anterior, sin perjuicio que se pueda adelantar el examen de legalidad de los Decretos N° 057 y 058 de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Galeras-Sucre, a petición de parte y a través de los medios de control judicial ordinarios previstos en la Ley.

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

RESUELVE

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO toda la actuación adelantada desde el auto que avocó conocimiento y ordenó la acumulación de los procesos, identificados con radicado: N° 70-001-23-33-000-**2020-00216-00** y 70-001-23-33-000-**2020-00217-00**, en su lugar se dispone

SEGUNDO: NO DAR TRÁMITE y en consecuencia RECHAZAR el conocimiento de los Decretos N° 057 del 14 de mayo de 2020 y 058 del 15 de mayo de 2020, ambos expedidos por el señor José Ignacio Hernández Vega, en su calidad de Alcalde del municipio de Galeras– Sucre, en Control Inmediato de Legalidad, por los motivos señalados en esta providencia.

³⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 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

³⁵ 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.

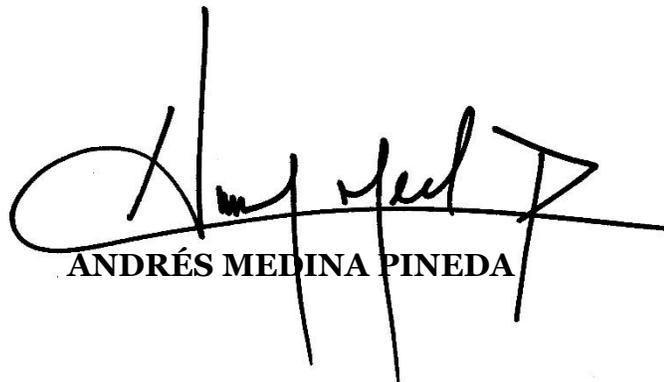
TERCERO: SE DISPONE el archivo de las diligencias.

CUARTO: NOTIFICAR al señor José Ignacio Hernández Vega, en su calidad de Alcalde del municipio de Galeras– Sucre.

QUINTO: NOTIFICAR por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, a la Señora Procuradora Delegada ante la Corporación

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,



ANDRÉS MEDINA PINEDA