



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 07 de julio de dos mil veinte (2020)

SALA PLENA

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL–	
Asunto:	Sentencia de única instancia
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000-2020-00074-00
Entidad Territorial:	Municipio de Caimito – Sucre
Acto Administrativo a controlar:	Decreto 000130 del 20 de marzo de 2020
Procedencia:	Control inmediato – Municipio de Caimito - Sucre

1. LOS ANTECEDENTES

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

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

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

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

¹ Artículo 212 CP.

² Artículo 213 CP.

³ Artículo 215 CP.

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

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

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

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

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

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

00074-00, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 000130 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Caimito – Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

2. NORMA A CONTROLAR

“Decreto N°000130 DE 20 de marzo de 2020

"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN A LA EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE CAIMITO-SUCRE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CAIMITO, SUCRE, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en el Artículo 315 de la Carta Política numeral 2, en concordancia con el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decretos 418 y 420 de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 315, numeral 2 de la Constitución Política, prevé que son atribuciones del Alcalde: conservar el orden público en el Municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del Presidente de la República del respectivo Gobernador"

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia prescribe que "las autoridades de la República están instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos libertades y para asegurar el cumplimiento de los derechos sociales del estado y particulares."

Que corresponde al Alcalde dirigir las acciones administrativas del Municipio y reglamentar el ejercicio de las libertades que se desarrollan en lugares públicos o abiertos al público.

Que de conformidad a la Ley 1551 de 2012, artículo 91 con relación al orden publico el alcalde está facultado para dictar medidas restrictivas con el fin de procurar el mantenimiento del orden público o su restablecimiento, medidas entre otras, restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Código Nacional de Seguridad y convivencia, 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, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.

Que el Alcalde es la primera autoridad de policía y de tránsito en el Municipio y como tal con el fin de preservar la seguridad, podrá restringir la circulación de vehículos automotores o motocicletas, o de estas con acompañantes durante el periodo que se estime conveniente, con el objeto de prevenir posibles alteraciones del orden público

Que la Ley 1801 de 2016 estableció como de sus principios fundamentales que de acuerdo a la necesidad las autoridades de policía podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público.

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

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y

de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

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

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan 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, entre otras, las siguientes funciones: (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador; y (ii) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que el Gobierno Nacional mediante **Decreto No 418 de 18 de marzo de 2020**, dicto medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público tales como la dirección del manejo del orden público para prevenir el COVID-19 en cabeza del Presidente de la República la aplicación preferente de las instrucciones en materia de orden público, el deber de comunicación inmediata al Ministerio del Interior de las medidas y ordenes en materia de orden público emitidas por los Alcaldes y gobernadores y las sanciones ante la omisión del incumplimiento del mencionado Decreto.

Que mediante el **Decreto No 420 del 18 de marzo de 2020** se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Las presentes medidas transitorias de Policía para el territorio del Municipio de Caimito, Sucre fueron coordinadas y están en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República.

Que, en mérito de lo expuesto, el ejecutivo Municipal,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. **No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.**

ARTICULO SEGUNDO: ORDÉNESE en ejercicio de la competencia extraordinaria de policía la prohibición de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, que concentren más de cincuenta (50) personas en contacto estrecho, es decir a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.

ARTICULO TERCERO: DECRETAR EL TOQUE DE QUEDA PARA MENORES: Durante las veinticuatro (24) horas del día contados a partir del día contados a partir de las 21:00 horas del día de la publicación del presente acto hasta el día 20 de abril de 2020, o hasta que no decrete lo contrario, con el fin de restringir temporalmente la permanencia o circulación de niños, niñas y adolescentes, en espacios públicos; tales como plazas, parques o andenes, calles, avenidas, miradores, vías peatonales y demás lugares considerados de uso público, así como dentro de establecimientos de comercio abiertos al público en la jurisdicción del municipio de Caimito, Sucre.

ARTICULO CUARTO: ADOPCIÓN DE MEDIDAS: En aquellos casos en que los niños, niñas y adolescentes, menores de dieciocho (18) años, sean encontrados dentro del horario establecido en el presente decreto sin la compañía de sus padres o representantes legal, en los sitios de que trata el artículo tercero, o no se acrediten hallarse en las situaciones exceptivas descritas en el presente artículo, la autoridad competente procederá a adoptar las acciones, procedimientos de protección o medida de restablecimiento a que hubiera lugar, y a imponer las sanciones que correspondan de conformidad con las leyes 1098 de 2006, 1801 de 2016 y demás normas concordantes vigentes, sin perjuicio de responsabilidad que recaea sobre los padres, representante legal o la persona que tenga su custodia.

PARÁGRAFO PRIMERO: EXCEPCIONES A LA MEDIDA DE PROTECCIÓN, la medida de restricción a la permanencia o circulación de menores de dieciocho (18) años en el espacio público o establecimientos de comercio abiertos al público se exceptúa para los niños, niñas y adolescentes que demuestren estar circulando en dichos horarios por motivos de desplazamiento a entidades cuya razón social se la prestación de servicios de salud.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para acreditar dicha condición, el menor deberá estar acompañado de un adulto quien certifique la necesidad de acudir a la atención en salud.

ARTICULO QUINTO: ENTREGA DE MENORES, los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que sean sorprendidos en las calles sin compañía de sus padres, representantes legal o tutor, en el espacio público del Municipio de Caimito, Sucre, en los horarios previstos en este decreto serán entregados a sus padres o representantes legal de manera inmediata se reporten, previa firma de actas de entrega y compromiso.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los menores que no posean sitio de vivienda o de albergue serán dejados a disposición de la Policía de Infancia y Adolescencia de la Jurisdicción para ser conducidos a un hogar de paso o cualquier otro lugar de protección para niños, niñas y adolescentes, que para tal fin tengan las organizaciones oficiales.

ARTÍCULO SEXTO: ORDENAR a la ciudadanía para que adopte las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID 19):

I. De Autocuidado Personal:

Cada persona deberá realizar una pausa activa con las siguientes acciones:
Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico.

Tomar Agua (Hidratarse)

Taparse Nariz y Boca con el antebrazo (No con la mano) al estornudar o toser.

Usar tapabocas cuando presente sintomatología de alguna enfermedad respiratoria.

Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.

Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.

Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento) el sistema de salud priorizara la atención domiciliaria de estas emergencias.

II. De autocuidado Colectivo:

Declarar la Alerta Amarilla en la Red de salud del Municipio de Caimito - Sucre.

Se prohíbe la realización de prácticas deportivas que contemplen contacto físico, cuerpo a cuerpo.

Las empresas y espacios laborales adoptaran las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que les sea posible.

Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar de trabajo se deben organizar al menos tres turnos de entrada y salida a lo largo del día laboral.

Además del trabajo en casa y los turnos de ingreso y salida, los colegios deben organizar la virtualización de tantas clases y actividades como les sea posible

El servicio público de transporte deberá adoptar medidas de protección e higienización de los vehículos que prestan este servicio.

Las instituciones educativas del municipio y establecimientos públicos deben encargarse de lavar y desinfectar diariamente sus áreas de uso común.

h) Se deberá adelantar las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite agua para su consumo.

ARTICULO SÉPTIMO: La red pública y privada de prestadores de servicios de salud deberá:

Aunar recursos y esfuerzos para organizar equipos de atención domiciliaria en todos los corregimientos del municipio de Caimito- Sucre, para hacer la detección y

prevención epidemiológica, a través, de equipos territoriales. No seguirán la lógica de aseguramiento individual, pública o privada, sino el trabajo mancomunado, por distribución territorial.

Distribuir territorialmente los equipos domiciliarios, hacer seguimiento a los casos que se reporten sospechosos, así como aquellos que se confirmen y que no requieran de hospitalización.

Priorizar la atención domiciliaria inicial de pacientes contagiados por COVID-19, esto con el propósito de no congestionar los servicios de salud y urgencias para disminuir el riesgo de contagio.

Comprar conjuntamente tapabocas, gel, alcohol y demás insumos para evitar desabastecimiento y organizar una distribución adecuada.

PARÁGRAFO: Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTICULO OCTAVO: La ESE Centro de Salud Caimito-Sucre, Instituciones prestadoras de servicios de salud privada, así como las demás autoridades administrativas, llevaran a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración Municipal, con ocasión de la expedición del presente decreto y las demás que resulten necesarias para garantizar la salubridad en el Municipio de Caimito-Sucre.

ARTICULO NOVENO: ORDENAR a la secretaria de salud. Secretaria de educación, Secretaria de Gobierno, a inicial de manera inmediata las medidas sanitarias, pedagógicas, de vigilancia y control de acuerdo con nuestras competencias y las que demanda las fases de contención de la pandemia el CORONAVIRUS COVID-19 y todas las acciones de promoción de salud y prevención de la enfermedad.

PARÁGRAFO: Las medidas sanitarias adoptadas por el Municipio de Caimito-Sucre, son de carácter preventivo, se hace el llamado a la calma y cumplimiento de presente decreto.

ARTICULO DÉCIMO: DISPONER a las Instituciones Educativas públicas del Municipio de Caimito - Sucre, para que suspendan las clases desde el 16 de marzo y hasta el 19 de abril, semana en al cual estarán en receso estudiantil y no tendrán clases presenciales para proteger la salud de todos, tiempo en el cual es importante que permanezcan en casa como medida de autocuidado.

PARÁGRAFO PRIMERO: Durante las semanas del 16 al 27 de marzo los docentes y directivos docentes adelantarán actividades de desarrollo institucional a fin de preparar metodologías y escenarios flexibles de aprendizaje, y planes de estudio que permitan el desarrollo de mecanismos de aprendizaje en casa, en el marco de la emergencia.

PARÁGRAFO SEGUNDO: A partir del 20 de abril, y teniendo en cuenta la evolución epidemiológica, bajo el cumplimiento de lo preceptuado por el Ministerio de Educación, el cual determinará la forma como se dará continuidad al calendario académico teniendo como premisa fundamental la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como de toda la comunidad educativa.

ARTICULO DÉCIMO PRIMERO: SUSPENDER eventos religiosos en el marco de la Semana Santa, tales como Procesiones y concentraciones de personas en sitios abiertos y cerrados públicos.

ARTICULO DÉCIMO SEGUNDO: SUSPENDER la expedición de permisos, solicitudes para actividades en espacios públicos o privados. Así mismo de la suspensión de toda actividad en bares, discotecas, establecimientos de comercio, como medida preventiva por el coronavirus.

ARTICULO DÉCIMO TERCERO: EXHORTAR al sector turístico y hotelero del Municipio a observar las medidas establecidas en este decreto, así como las demás consagradas en las Resoluciones 380 y 385 del Ministerio de Salud y Protección Social, con el objeto de mitigar y controlar los efectos del coronavirus.

ARTICULO DÉCIMO CUARTO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente decreto dará lugar a las sanciones previstas en el artículo 368 del código penal colombiano, el artículo 2.8.8.1.421 del decreto 780 de 2016 expedido por el Ministerio de Salud, sin perjuicio de las demás responsabilidades que haya lugar.

ARTICULO DÉCIMO QUINTO: Con el fin de garantizar la atención al público en el marco de las medidas preventivas expedidas por el Gobierno Nacional, se dispondrá de la atención al público en la Alcaldía Municipal y demás dependencias administrativas en el horario de atención de 08:00 A.M. a 12:00 Hs y de 2:00p.m a 5:00 P.M.

ARTICULO DÉCIMO SEXTO: Se adoptará los mecanismos de atención virtual en la Alcaldía Municipal de Caimito - Sucre y demás dependencias administrativas, a través de medios digitales como son plataformas de comunicación digital (WhatsApp, Facebook institucional, redes sociales), así mismo estarán abiertos los canales de atención por correo electrónico institucional.

ARTICULO DÉCIMO SÉPTIMO: ORDENAR a los establecimientos comerciales (hoteles, moteles, restaurantes, droguerías, ferreterías, entidades bancarias, mercado y demás) que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

ARTICULO DÉCIMO OCTAVO: ORDENAR al sector bancario y corresponsales bancarias que/ implemente las medidas preventivas de propagación del COVID - 19 como la desinfección permanente de Cajeros Electrónicos y Pac's electrónicos, así como que en las filas para acceder a servicios bancarios los clientes guarden una distancia mínima de dos metros entre cada persona. Además, deben promover el uso de transacciones electrónicas y virtuales.

ARTICULO DÉCIMO SÉPTIMO: ORDENAR a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen, adoptar las medidas higiénicas de limpieza y desinfección de los vehículos y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

ARTICULO DÉCIMO OCTAVO: Comunicación, comuníquese, el presente decreto al Ministerio del Interior, a las autoridades de orden público y sanitarias y demás competentes para la prevención, control y mitigación de la propagación del COVID-19.

ARTICULO DÉCIMO NOVENO: El presente decreto rige a partir de la fecha de la publicación, y deroga disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto No 120 de 17 de marzo de 2020.”

3. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

ÚNICA INSTANCIA

Actuación procesal	Folio	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Tribunal y al despacho del ponente del CIL		30 de marzo de 2020
Se admite la demanda		31 de marzo de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial		1 de abril de 2020
Se fija el AVISO a la comunidad en la página web de la rama judicial y de la secretaria del Tribunal		1 de abril de 2020
Una vez cumplidos los 10 días del AVISO se corre traslado al Ministerio Público		Que venció el 7 de mayo de 2020
El Ministerio público presenta su concepto		7 de mayo de 2020
Se radica el proyecto de fallo		1º de junio de 2020

4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

En el auto de admisión de la demanda se profirieron las órdenes con el fin de invitar a través de la Secretaría de Tribunal a la Universidad de Sucre y a la Corporación Universitaria del Caribe –CECAR- para que si lo estimaban conveniente, en el término de 10 días de fijación del aviso, fijado en el numeral séptimo de la providencia que admite el Control Inmediato de Legalidad -CIL-, se pronunciaran

sobre la legalidad del Decreto N° 000130 del 20 de marzo de 2020; sin embargo, al correo electrónico institucional indicado para tal efecto no llegó intervención alguna.

4.1. EL MUNICIPIO DE CAIMITO:

El Municipio de Caimito no dio respuesta al requerimiento, ni realizó pronunciamiento alguno dentro del término otorgado.

4.2. EL MINISTERIO PÚBLICO:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaria del Tribunal el día 7 de mayo de 2020; es decir, dentro de los diez días otorgados para ello, de conformidad con el numeral tercero de la providencia que admite el Control Inmediato de legalidad -CIL-, la Procuradora 164 judicial II para asuntos administrativos, presenta su concepto que se sintetiza así:

Sobre la expedición con infracción de las normas en que debería fundarse concluye lo siguiente: **i)** Es coherente las medidas sanitarias y de policía adoptadas en el decreto de la autoridad local con los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República para conjurar la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, haciendo que el acto administrativo sea desarrollo de las decisiones administrativas legislativas excepcionales adoptadas por el Gobierno Nacional. **ii)** Que las medidas de policía ordenadas se tornan proporcionales, razonables y necesarias, teniendo en cuenta los principios que irrigan el Código Nacional de Policía y de Convivencia, por cuanto, las restricciones mencionadas no son arbitrarias ni conculcan los derechos fundamentales de los ciudadanos más allá de lo excepcional y lógico, teniendo en cuenta las características de la pandemia por COVID-19, además, de tener un término definido de vigencia. **iii)** Que las medidas sanitarias ordenadas en el decreto de la autoridad local están en consonancia con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud, por lo que no se tornan en irrazonables o desproporcionadamente restrictivas de los derechos fundamentales y humanos de la población en Colombia.

En relación con la expedición sin competencia indica que, el Alcalde de Caimito, tiene la competencia material, territorial y temporal para la promulgación del Decreto 00130 del 20 de marzo de 2020.

Respecto de la Expedición en forma irregular señala que, en la expedición del decreto cuestionado no se vislumbra violación al debido proceso, pues, el mismo estuvo precedido de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecho realizado a través del Decreto Legislativo 417

del 17 de marzo de 2020, y de los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"; y 420 del 18 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19" y aunque no existe una guía precisa para la expedición del decreto en cuestión, la lógica jurídica puede establecer una serie de situaciones fácticas y promulgación de actos constitucionales y legales que guardan coherencia entre sí y que advierten un ambiente connatural adecuado, propicio para la expedición del decreto impugnado.

Precisa que no se vislumbra una expedición con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.

Acerca de la expedición con falsa motivación colige que, analizado el recuento fáctico y jurídico anterior, es claro que la adopción de la decisión, por parte del Alcalde Municipal de Caimito, de decretar las medidas de policía y sanitarias en el territorio de su jurisdicción, en procura de conjurar la crisis epidemiológica y social a causa del COVID-19, es una determinación adecuada y coherente, motivada por elementos fácticos y jurídicos verídicos que dejan entrever la legalidad del decreto sometido a estudio.

Concluye sobre la expedición con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió que, no hay existencia de un interés privado oculto en la toma de la determinación adoptada por el burgomaestre del Municipio de Caimito, así como, no hay una finalidad pública diferente a la establecida en el ordenamiento jurídico que le sirvió de marco y fundamentación para su expedición, por lo que la presunción de legalidad del decreto impugnado ha permanecido incólume.

Con base en lo anterior solicita reconocer la legalidad del Decreto 00130 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal del Municipio de Caimito.

5. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

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

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

*“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa **y como desarrollo de los decretos legislativos** durante los estados de excepción, tendrán un control*

inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

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

(...)

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

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

ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. *Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este*

Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

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

De conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25.1, así como los artículos 1, 2, 29, 229 entre otros, de la Constitución Política, debe entenderse la tutela judicial efectiva como un derecho y como uno de los pilares básicos del Estado constitucional en una sociedad democrática; entonces, ante la singularidad de los estados de excepción en el ejercicio del poder por parte de la Administración y en razón a la finalidad del **Control Inmediato de Legalidad**; cual es, garantizar los principios de legalidad, de prevalencia del interés general, la asignación de responsabilidad a las autoridades públicas, la supremacía y respeto de los derechos fundamentales, la división de poderes que excluya en la medida de lo posible el absolutismo en el ejercicio del poder, una perspectiva amplia en la admisión favorece la discusión propia de la sala plena y en consecuencia, materializa la tutela judicial efectiva.

Conforme lo ha señalado la doctrina, la competencia es la facultad que tiene cada juez para ejercer la jurisdicción en determinados asuntos y que es determinada por **factores objetivos** como la naturaleza de la relación jurídica contenida en la pretensión y la cuantía de la pretensión, así como **factores subjetivos** tales como la calidad de la persona que concurre al proceso, el funcional, porque el asunto puede ser atribuido a distintos funcionarios en diferentes instancias; igualmente, por conexidad y el territorial. La competencia de los Tribunales Administrativos es asignada por la ley de forma privativa a la sala plena **para que decida** de conformidad con lo indicado en los numerales 1 y 6 del artículo 185 de la ley 1437 de

2011 y en consecuencia, la decisión de fondo o en cualquier otro sentido, es de su resorte (qui potest plus, potest minus); tal como se evidencia en las siguientes providencias de improcedencia proferidas por la sala plena del Consejo de Estado, radicados: 289-CE-SCS EXP 1999-NCA 023 del 21 de junio de 1999 y 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-0069 del 28 de junio de 2003).

Es por ello, que la determinación sobre si la medida es de carácter general, si se profirió en ejercicio de la función administrativa o si desarrolla algún Decreto Legislativo son discusiones ordinarias y propias de la sala plena, tal como se evidencia ***en todas*** las providencias del Consejo de Estado que abordan el Control Inmediato de Legalidad, en las cuales se realizan dicho estudio; luego entonces, con mayor razón son también de competencia de la sala plena, el entendimiento de lo que significa “como desarrollo” de los Decretos Legislativos o que sean dictados “durante” el estado de excepción, si el objeto de control son medidas o actos de carácter general, si en el caso específico puesto a consideración de la sala, la norma territorial es de contenido general o particular; el hecho de la coexistencia y confluencia de competencias ordinarias y extraordinarias y la definición de cual debe prevalecer y él porque o incluso, la naturaleza de las normas que se citan como fuente, y esos debates pueden finalizar con la decisión de ejercer un control de fondo o en la improcedencia⁶

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*

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

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. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

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

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

En el último tiempo, la Sala 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.”

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.

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.***

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

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

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.

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 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 Plena, en esta oportunidad, se centra en practicar un examen inmediato e integral de legalidad, tal como fue caracterizado en el numeral 5.2 de esta providencia, al Decreto 000130 del 20 de marzo de 2020 expedido por el señor Oscar Mario Heredia Vergara, en su calidad de Alcalde del Municipio de Caimito – Sucre, determinando **(i)** si es un acto de contenido general, **(ii)** si fue dictado en ejercicio de la función administrativa, **(iii)** si tiene como sustento y fin el desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, en razón a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del 17 de marzo 2020, realizada a través del Decreto 417 y finalmente, **(iv)** si se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico objeto de comparación en esta providencia.

5.4. EXAMEN FORMAL. Con el objetivo de realizar en estudio de la norma en un *primer nivel*, se deberá determinar, (i) la identificación de la norma, número y fecha de expedición; (ii) Epígrafe o resumen de las materias reguladas; (iii) las normas

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.

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°000130 del 20 de marzo de 2020.

5.4.2. EPÍGRAFE: "POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN A LA EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE CAIMITO-SUCRE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

5.4.3. LAS NORMAS CITADAS COMO ANTECEDENTE PARA SU EXPEDICIÓN:

- **Constitución Política** artículos 2, 44, 45, 49, 95, 296, 315 numeral 2.
- **Ley 136 de 1994**, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; artículo 91, que establece las funciones de los alcaldes.
- **Ley 1551 de 2012** artículos 29 y 91
- **Ley 1801 de 2016**, por la cual se expide el código nacional de convivencia ciudadana, artículos 1, 5, 6 y 201
- **Decreto 418 del 18 de marzo de 2020**, que estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, que indica que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicaran de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de Gobernadores y Alcaldes, las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República.
- **Decreto 420 del 18 de marzo de 2020**, por el cual el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-1.
- Resolución 0000130 5 del 12 de marzo 2020 del Ministerio de la Salud y Protección Social

5.4.4. EXPEDICIÓN Y COMPETENCIA: el Decreto N°000130 del 20 de marzo de 2020, fue expedido por el señor Oscar Mario Heredia Vergara, en su calidad de Alcalde del Municipio de Caimito – Sucre y según las consideraciones del acto administrativo a controlar, fue proferido de conformidad con las competencias generales concedidas por la Constitución y la ley al Ejecutivo e igualmente, con base en aquellas otorgadas por tres 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 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

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.

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.

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

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

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

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

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

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

El Decreto N°000130 del 20 de marzo de 2020, de conformidad con la lectura de su parte considerativa y resolutive, comporta el carácter de acto administrativo, es decir, contiene una decisión o decisiones con vocación de producir efectos jurídicos y no está dirigido a una persona en particular, sino a las personas habitantes del Municipio de Caimito – Sucre y teniendo en cuenta sus fundamentos legales, así como la abstracción de sus destinatarios y en razón a las decisiones adoptadas, es un acto administrativo de carácter general.

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)

De acuerdo, a lo previamente expuesto y definido por la jurisprudencia transcrita, así como del estudio de las motivaciones del decreto territorial, que incluyen su finalidad y de las medidas adoptadas en él, se deduce que el acto administrativo objeto de estudio, es de contenido general y fue expedido 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 Decreto N°000130 del 20 de marzo de 2020, establece en su numeral sexto que rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias y si bien es cierto, no existe constancia o prueba de su publicación, aquello, no impide el ejercicio del CIL; pues, no es requisito que la norma objeto de estudio se encuentre publicada en el diario o gaceta 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

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 3° 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).

los Decretos Legislativos emitidos bajo su vigencia; pero en su contenido material; es decir, en su parte motiva así no se cita expresamente la norma, sí hay una conexión directa, íntima o inescindible con los hechos que dan lugar al Decreto Legislativo y además en su resolutive, si los desarrolla; se podría llegar a presentar en 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 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, sostiene:

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

Aunado a lo expuesto, la singularidad del Control Inmediato de Legalidad y la necesidad que aquel se realice confrontando la totalidad de la norma; es decir, tanto su parte motiva como la resolutive, se deduce de la jurisprudencia del Consejo de 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

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

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).

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 al poder²⁹.

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

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.

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 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 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,

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

“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.”

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.

- 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 órdenes particulares y concretas dirigidas a un grupo identificable de personas o sectores o incluso, con exhortaciones y/o recomendaciones que no modifican el ordenamiento jurídico.

Entonces, el Decreto N°000130 es del 20 de marzo de 2020, es posterior a la declaración del estado de excepción (17 de marzo); por ello, hay que determinar hasta el día en que fue proferido, cuantos Decretos Legislativos se habían emitido y si alguno de ellos, fue desarrollado materialmente por el acto administrativo de la entidad territorial; entonces, a esa fecha, se habían expedido **5 DL** firmados por todos los ministros y otras que no cumplían con tal requisito que no se encuentran allí relacionadas. En la parte motiva del Decreto a controlar se mencionan las siguientes normas que tiene relación de conexidad próxima con las materias reguladas, son el 418 y el 420 del 18 de marzo de 2018, que imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

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

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

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

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

constitucional sobre el manejo del orden público³², con el fin de unificar el mando y las medidas frente a la Pandemia, pero sin limitación alguna de derechos fundamentales y en principio se expide en el marco de la emergencia sanitaria declarada por causa del coronavirus (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020) y sin la firma de todos los ministros

Luego entonces, si bien formalmente **el decreto 418 del 18 de marzo de 2020** es un decreto ordinario y en su parte motiva no se cita ni el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 ni algún Decreto firmado por todos los ministros; materialmente, es evidente que por su fecha, en la realidad y dado el contexto presentado por la pandemia, se expide *con ocasión* del estado de excepción, con el objetivo de centralizar las medidas a tomar en ese escenario específico, de unificación respecto a las posibles restricciones o autorizaciones y con fines de coordinación frente a la Pandemia para evitar la disgregación normativa que se venía presentando entre las diferentes autoridades nacionales y territoriales que impidiese la eficacia de las órdenes para enfrentar puntualmente, se itera, la Pandemia.

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

La siguiente razón para considerar que este y los demás decretos del Presidente que regulan o que se expiden con instrucciones sobre el orden público, dirigidos a las autoridades territoriales durante los treinta (30) días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, se profieren CON OCASIÓN del estado de excepción; es, que expresamente en el parágrafo primero del artículo segundo del Decreto 418³³, 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

³² El numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, el cual dispone que le corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado

³³ **Artículo 2.** Aplicación de instrucciones en materia orden público del Presidente de la República. Las instrucciones, y órdenes del Presidente de la República en orden público, en el marco emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

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

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.

La coordinación **previa** que no existe en la ley 1801 de 2016, tiene un objetivo claro, evitar que con la finalidad de minimizar los contagios o los efectos de la Pandemia, por ejemplo, ante la ausencia de regulación de un Gobernador, un municipio expida una norma de orden público de restricción de la movilidad con base en pico y género³⁴ y en el municipio vecino y colindante una restricción con base en pico y cedula³⁵, o que un alcalde establezca una restricción de pico y cédula con base en unos números en ciertos días y su vecino limítrofe otra restricción con otros números y otros días o el cierre de fronteras entre departamentos o entre municipios o restricciones en vías de orden nacional, que sean contradictorias o anárquicas; por lo expuesto, podría ser considerado formalmente administrativo y materialmente como un Decreto legislativo para efectos del Control Inmediato de Legalidad -CIL-, tesis que en principio habilita la admisión y el pronunciamiento de la sala plena de la corporación en aquellos decretos territoriales que abordan materias de orden público; ya que las normas expedidas por el Presidente, se emitieron con ocasión, contribuyen a la ejecución, al desarrollo, a la materialización del Estado de Excepción declarado días antes, y evidentemente su finalidad es enfrentar la pandemia y disminuir sus efectos.

En cuanto al **decreto gubernamental 420 del 18 de marzo de 2020**, aquel guarda en principio identidad con la parte motiva que le sirvió de base al citado decreto 418, también aborda el asunto del orden público (en vigencia del estado de excepción) y tampoco es firmado por todos los ministros; en este, se consagra que las instrucciones allí establecidas en materia de orden público deberán ser tenidas en cuenta por todos los alcaldes y gobernadores del país y en su parte resolutive ya se establecen una serie de órdenes por parte del Presidente a dichas autoridades territoriales que constituyen restricciones a ciertos derechos fundamentales como el

³⁴ Medidas de policía con el fin de implementar o regular las excepciones al aislamiento preventivo obligatorio, que autoriza circular a una persona por núcleo familiar en determinado horario y en días específicos de la semana de acuerdo con el género de la persona.

³⁵ Medidas de policía con el fin de implementar o regular las excepciones al aislamiento preventivo obligatorio, que autoriza circular a una persona por núcleo familiar en determinado horario y en días específicos de la semana de acuerdo con el número final de su cédula de ciudadanía.

de la locomoción por el toque de queda (hasta el 20 de abril para niños y adolescentes) y limitaciones al transporte terrestre automotor, así como a los derechos de reunión y libre desarrollo de la personalidad, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19, al decretar medidas sobre el particular (artículo 1).

Del mismo modo, se ordenó a los alcaldes y gobernadores que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020, como también que prohíban reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas y el artículo cuarto establece la posibilidad de realizar ciertas restricciones, pero sin señalar límite temporal alguno, entre otras instrucciones en materia de orden público.

Siguiendo al Profesor **QUINCHE RAMÍREZ**³⁶ en su libro “El Control de Constitucionalidad”, al abordar el tema de los criterios de competencia para ejercer el control de constitucionalidad **sobre los distintos decretos en Colombia**, indica que se deben tener en cuenta dos criterios, (i) uno formal cuando directamente se invoca en las consideraciones alguna de las hipótesis del artículo 241 de la Carta Política y (ii) el segundo, el material, cuando el primero resulta insuficiente por ausencia de remisión a la facultad que desarrolla, por ambigua, imprecisa, cuando se invocan criterios contradictorios o según sus palabras cuando *“simplemente se haga fraude, invocando una facultad para usurpar una reserva de ley”* pues en ese contexto, el asunto se complejiza y es necesario acudir al criterio material; es decir, al contenido del decreto. *“Así, si se trata de una norma con fuerza material de ley, el examen corresponderá a la Corte Constitucional; pero si su contenido es administrativo y “no tiene vocación legislativa”, entonces corresponderá al Consejo de Estado.”* y cita como sustento de su tesis, la sentencia **C-1154-08**, consideración jurídica 1.1.2. en donde se concluye:

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

No obstante lo expuesto, entiende este Tribunal que si bien podría plantearse que los decretos 418 y 420 son **formalmente administrativos y materialmente**

³⁶ Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2013. El Control de Constitucionalidad. Bogotá, Colombia, Editorial Universidad del Rosario

legislativos durante el periodo de su vigencia, lo cierto es que, se presentan como actos administrativos, como decretos ordinarios **y en principio, la competencia para establecer esa distinción en una providencia judicial es exclusiva de la Corte Constitucional**³⁷, que a la fecha no ha asumido su conocimiento de oficio.

Lo que conduce a la Sala a colegir que, el acto administrativo remitido por el municipio, no es susceptible del control automático e inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ya que su fundamento, de acuerdo a lo formalmente consagrado en sus motivaciones, son las facultades ordinarias del alcalde como primera autoridad de policía del municipio **y no las nomas de rango legal proferidas con ocasión de la declaratoria del estado de excepción; pues no observa está colegiatura que esté desarrollando alguno de los Decretos Legislativos detallados en la primera tabla de esta providencia**, así lo ha señalado el H. Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia en la cual manifestó³⁸:

Al respecto la Sala, en sentencia de 17 de mayo de 2001, expediente 5575³⁹, 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”⁴⁰.

Con base en lo anteriormente expuesto se itera que, no es procedente realizar el Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que si bien se cumplen dos de sus tres presupuestos, **i)** se tratar de un acto administrativo de carácter general, **ii)** fue dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad

³⁷ Ver numeral 5.5 de la sentencia de constitucionalidad C-400-14

³⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil quince (2015) Radicación número: 66001-23-31-000-2011-00063-01 Actor: RICARDO ALFONSO REINA ZAMBRANO Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA

³⁹ Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

⁴⁰ Reiterada en sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Sección Primera de 26 de marzo del dos mil cuatro 2004. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianetta. Radicación número: 66001-23-31-000-2001- 00979 -01(8923) Actor: Nelson Salazar Ardila y sentencia de 22 de marzo de 2013 Consejero ponente: Guillermo Vargas

reglamentaria, **iii**) no se verifica el último; no desarrolla uno o alguno de los Decretos Legislativos expedido con base en el estado de excepción declarado el 17 de marzo de 2020, así lo ha señalado el H. Consejo de Estado, al estudiar un acto administrativo que guardaba cierta conexidad con los hechos que dieron lugar a la declaratoria **pero** que no había sido proferido con el fin de desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción, providencia en la que manifestó⁴¹:

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

En conclusión, no es posible una decisión de fondo en el marco del Control Inmediato de Legalidad, pues la norma territorial enviada, no desarrolla ni formal, ni materialmente un decreto legislativo expedido con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción. Lo anterior, sin perjuicio que se pueda adelantar el examen de constitucionalidad y legalidad del Decreto N° 000130 del 20 de marzo de 2020 expedido por el señor Oscar Mario Heredia Vergara, en su calidad de Alcalde del Municipio de Caimito – 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 Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR improcedente el Control Inmediato de Legalidad, del Decreto N° 000130 del 20 de marzo de 2020 expedido por el señor Oscar Mario Heredia Vergara, en su calidad de Alcalde del Municipio de Caimito– Sucre, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo. Lo anterior, sin perjuicio que se pueda adelantar el examen de constitucionalidad y legalidad, a petición de parte y a través de los medios de control judicial ordinarios previstos en la Ley.

SEGUNDO: La presente decisión **NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA**, por lo que frente al aludido acto administrativo, el examen de su legalidad, será petición de parte y a través de los medios de control judicial ordinarios previstos en la Ley.

⁴¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA, veintiuno (21) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), Radicación número: CA 023

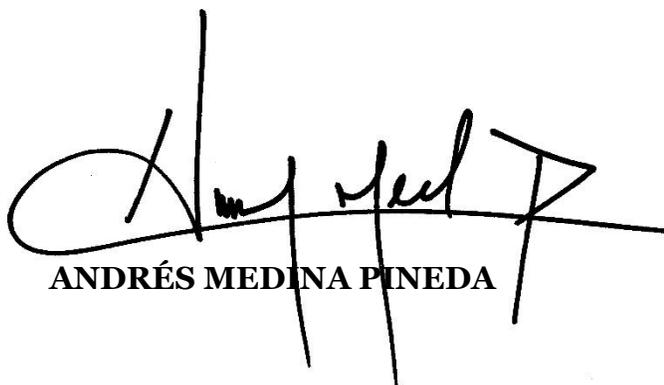
TERCERO: NOTIFICAR personalmente la presente decisión al representante legal del Municipio de San Pedro – Sucre y al Ministerio Público, por intermedio de la Secretaría de este Tribunal, de conformidad con la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: COMUNICAR por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, la presente decisión a la comunidad, mediante la fijación de UN AVISO en el sitio web de la Rama Judicial y en la página web del Tribunal Administrativo de Sucre, en el que se indique que en providencia de la fecha, se DECLARÓ improcedente el Control Inmediato de Legalidad, del Decreto N° 000130 del 20 de marzo de 2020 expedido por el señor Oscar Mario Heredia Vergara, en su calidad de Alcalde del Municipio de Caimito – Sucre.

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

NOTIFÍQUESE COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

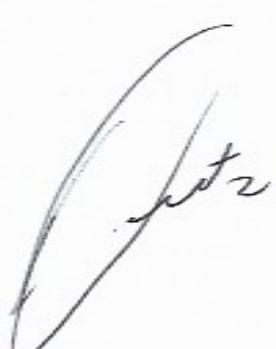
Los Magistrados,



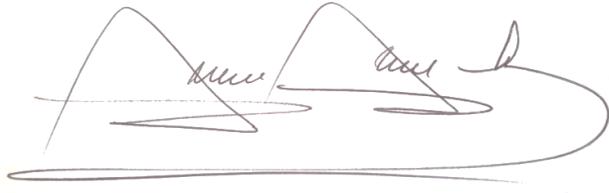
ANDRÉS MEDINA PINEDA



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tulia Isabel Jarava Cárdenas', written over a horizontal line.

TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PLENA

SALVAMENTO DE VOTO

Sincelejo, julio siete (07) de dos mil veinte (2020)

Radicación 70-001-23-33-000-2020-00074-00
Solicitante: Municipio de Caimito - Sucre
Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 0130 de marzo 20 de 2020, expedido por el Municipio de Caimito - Sucre

En forma respetuosa, señalo las razones que me conducen a tener que salvar el voto parcialmente en la providencia de fecha 7 de julio de 2020, proferida en el asunto de la referencia.

1. Dispone el artículo 20 de la ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", que:

"ART. 20: CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

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

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

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

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

Entendiéndose a su vez, por este último requisito, que: "los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es **reglamentar** estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para **desarrollar** actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional"¹; lo que en palabras laxas, implica aceptar que es una **especie** de facultad reglamentaria, en la cual, la autoridad del orden nacional o territorial, distinta del presidente, puede, en el ámbito de su competencia, reglamentar los decretos legislativos.

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

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

Por ende, el ejercicio de la facultad reglamentaria ha sido afecta a aceptar como límites, la necesidad del reglamento y el de la competencia, entendiendo tales elementos, como la facultad que tiene el ente administrativo para reglamentar los textos legales que exijan desarrollo para

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

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

³ Ibíd.

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

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

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

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

3. El trámite procesal que debe surtir para el control inmediato de legalidad, básicamente halla su regulación en el art. 151⁴ y 185 del CPACA⁵,

⁴ **“Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: ...

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

⁵ **“Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

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

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales

estableciéndose un específico trámite, que puede delinarse como trámite de única instancia y sin mayores etapas procesales, que la admisión del medio de control, su notificación a los interesados y aviso al público en general, recolección de pruebas dispuesta desde el momento mismo de la admisión, alegatos y sentencia, sin que tales etapas en su naturaleza se alejen de la reglamentación procesal general.

Si tal cosa es así, el auto que avoca conocimiento (admite el medio de control), asume una analogía parecida al auto admisorio de la demanda o en su defecto, cuando no se avoca, al de rechazo. Y en tratándose de un medio de control que ya se ha dicho es de única instancia, la expedición de las providencias se somete al contenido del art. 125 del CPACA⁶, con ello a los devenires propios de los recursos ordinarios y extraordinarios, que para estos casos se predicán en la misma normatividad.

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

Nótese a su vez, que en trámites tan expeditos como el indicado, el saneamiento de cada etapa procesal, ante ausencia de audiencia inicial, debe atender los lineamientos propios de la misma figura, esto es, decidiéndose al vencimiento de cada etapa procesal, de oficio, ya que no hay partes en este tipo de procesos, sobre los vicios que se hayan

cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

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

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

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

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

presentado y adoptando las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias, de ahí que cuando el proceso, como en este caso, va encaminado a la declaración de improcedencia, bien se puede predicar una irregularidad procesal (carencia de objeto), que debe ser saneada por el ponente y no por la Sala, que como se miró, su competencia se restringe al fallo, que en sana lógica debe entenderse de fondo.

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

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

Atentamente,



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado

c.c.: consecutivo