



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
Sala Plena

Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete.

Sincelejo, once (11) de agosto de dos mil veinte (2020)

Asunto: Sentencia.
Medio de Control: Control inmediato de legalidad.
Proceso: 70-001-23-33-000-2020-00128-00.
Acto: Decreto No. 041 de marzo 20 de 2020, expedido por el Municipio de Morroa.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtido el trámite señalado en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala Plena a proferir sentencia de única instancia¹, respecto del control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 041 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Morroa, Sucre.

I. ANTECEDENTES.

a. Remisión de acto administrativo para el ejercicio del control inmediato de legalidad.

El alcalde municipal de Morroa expidió el Decreto Municipal N° 041 del 20 de marzo de 2020, en cuyo epígrafe anuncia: *"Por medio del cual se modifica parcialmente el artículo cuarto del Decreto 038 de 2020 y se adoptan medidas y acciones sanitarias en el municipio de Morroa, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Covid- 19"*.

Posteriormente, atendiendo a lo dispuesto en los artículos: 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A, procedió a enviarlo a este Tribunal Administrativo, por conducto de la Oficina Judicial, para que se surtiera el trámite del control inmediato de legalidad.

b. Intervención del Alcalde Municipal de Morroa.

El Municipio de Morroa, no se pronunció.

c. Intervención de terceros.

En el presente asunto, no hubo pronunciamiento o intervención de ciudadanos, de entidades oficiales o privadas, como tampoco de las instituciones educativas de educación superior a quienes se les extendió la invitación.

¹ Numeral 14 artículo 151 CPACA.

d. Concepto del Ministerio Público.

La señora delegada del Ministerio Público ante esta Corporación, emitió concepto, aduciendo que el Decreto 041 del 20 de marzo de 2020 no es pasible del control inmediato de legalidad, y por tanto debe declararse la improcedencia del medio de control.

Sustentó su posición, en los siguientes términos:

"(...) El Ministerio de Salud mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declara la emergencia sanitaria en el país, en vista del incremento de casos del Covid-19, confirmados en todo el país, hasta el 30 de mayo del 2020, y adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid-19.

El Presidente de la República de Colombia con la firma de todos los Ministros a través del Decreto 417 del 17 de marzo 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del país, por 30 días calendarios. En virtud de esa declaratoria, el Gobierno expidió varios decretos legislativos, tendientes a conjurar la emergencia presentada por el COVID-19.

Por su parte el Gobernador de Sucre a través del Decreto 0205 del 20 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en el departamento, el cuál regirá hasta por el término de cuatro meses.

El Alcalde del Municipio de MORROA– Sucre, profirió el Decreto N° 00038 del 17 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas sanitarias con ocasión a la declaratoria de Emergencia sanitaria por causa del Covid 19 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Decreto 385/2020 y la directiva presidencial 02 del 12 de marzo de 2020.

Posteriormente se expide el Decreto 041 del 2º de marzo "por medio del cual se modifica parcialmente el artículo 4 del Decreto 038/2020 y se adoptan medidas sanitarias con ocasión de la Emergencia Sanitaria causada por el COVID -19, en virtud de la Resolución 385 y la Directiva Presidencial 02"

El Magistrado sustanciador avoca el conocimiento mediante Auto del 5 de mayo, y ordena:

"ADMITIR el control inmediato de Legalidad -CIL- del decreto 041 del 20 de marzo de 2020 expedido por el señor TONIO FRANCISCO OLMOS NAVAS, en su calidad de Alcalde del Municipio de MORROA, Sucre"

El aviso en la Secretaría del Tribunal de que trata el numeral 2 del artículo 185, fue publicado en la página web de la Rama Judicial y del Tribunal, el día 11 de mayo de 2020.

EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO

Respecto de los presupuestos para el ejercicio del Control inmediato de Legalidad, tanto la norma estatutaria que lo consagró como la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, han precisado los siguientes requisitos:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción,*
- 3. Que el acto tenga como objeto desarrollar o dar aplicación a uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.*

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control, en razón de su carácter excepcional.

Veamos detenidamente el Decreto No. 041 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Morroa, en el que modifica parcialmente el artículo 4 del Decreto 038/2020 y se adoptan medidas sanitarias con ocasión de la Emergencia Sanitaria causada por el "COVID -19" en su parte motiva relaciona el art 315 de la Constitución Política, la Ley 9 de 1979, la ley 715/2001, la Ley 1551/2012, ley 1751/2015, la ley 1523/2012 y la Ley 1801/2016. En su parte considerativa da alcance a las órdenes emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 385 de marzo de 2020, y la directiva presidencial 02 del 12 de marzo, los decretos 418 y 420 presidenciales.

El artículo primero modifica el artículo 4 del decreto 038/2020 en donde se adoptan medidas extraordinarias de policía. La principales modificaciones son: reduce el toque de queda del 30 de mayo al 20 de abril, suspende la realización de eventos públicos de toda naturaleza con aforo de más de 50 personas hasta el 30 de mayo; prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en establecimientos de comercio hasta el 30 de mayo; Clausura de actividades de comercio en bares, discotecas, clubes, gimnasios, moteles, estaderos, cantinas, billares, licoreras, centro de estética; mantiene la prohibición de apertura de escenarios deportivos y cierre de sitios de congregación de las diferentes religiones y cultos, al igual que el cierre de establecimientos educativos, cierre de sedes del Instituto Colombiano de Bienestar familiar, y la orden de reconexión del servicio público de agua potable.

Medidas que obedecen a las facultades de policía que tiene el Alcalde como primera autoridad política del municipio, conforme con la Constitución Política (art. 315) y la funciones extraordinarias de policía consagradas en el Código Nacional de seguridad y convivencia ciudadana Ley 1801/2016 (art. 14 y 202).

Encontramos que la motivación del acto fue la pandemia del coronavirus COVID 19 y sus amenazas a la población, en armonía con las medidas restrictivas a la locomoción y el aislamiento preventivo adoptadas por el Ministerio de Salud y por el Gobernador del Departamento en el Decreto 1188 del 16 de marzo de 2020.

Es de resaltar que la norma objeto del control no desconoce las prohibiciones consagradas en los artículos 5 y 15 de la ley estatutaria, en tanto si bien impone una restricción a la libertad de locomoción, la misma es eficaz y proporcional en comparación con lo que pretende y protege, esto es, la vida humana frente a la libertad de locomoción. Tal medida es razonable y adecuada.

No se evidencia exceso que sugiera algún abuso o desproporción de las medidas adoptadas en la parte resolutive de la norma, en cuanto esta sólo acata la restricción acogida por otras autoridades decretando medidas sanitarias de suspensión de eventos y aglomeraciones de personas, cierre de actividades en bares, discotecas, y similares, prohíbe la apertura de escenarios deportivos, cierre de sitios de congregación de las diferentes religiones, cultos y similares, señala las atribuciones y restricciones de vigilancia para el adecuado cumplimiento de las medidas y fija el toque de queda. Todo ello buscando evitar posibles contagios y esparcimiento exponencial del virus, siendo medidas adecuadas y razonables que no lesionan o ponen en peligro los núcleos esenciales de los derechos que limita.

Las aludidas restricciones a la libertad de locomoción buscan un fin constitucional y legalmente legítimo que es la preservación de la vida humana, impidiendo la extensión de los efectos letales que supondría la expansión exponencial propia de toda pandemia, cumpliendo con esta exigencia estatutaria de ser adecuada a la

finalidad que con la norma se persigue. Por lo anterior, la restricción a la libertad de locomoción es una medida necesaria y adecuada que no encuentra una que la sustituya en eficacia para lograr la propagación de la pandemia.

Esta Delegada encuentra que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos en la expedición del decreto 041 del 20 de marzo de 2020, puesto que constituye un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden municipal con competencia para ello.

Es necesario señalar que las medidas para preservar el orden público y la convivencia provienen del poder de Policía, la función de Policía y la actividad de Policía, cada uno ejercido por distintas autoridades, las cuales encuentran límites definidos por la Constitución y por la ley. Sobre el poder de policía y los medios para preservar el orden público, la jurisprudencia constitucional ha señalado:

7. En el regimen constitucional colombiano la noción de Policía presenta varias acepciones[57], todas ella dirigidas al cumplimiento de los deberes sociales, el logro de la convivencia pacífica entre los asociados y el mantenimiento de la seguridad individual y colectiva[58]. Recientemente en la sentencia C-223 de 2017, reiterando lo dispuesto en la sentencia C- 117 de 2006, la Corte precisó las formas de actividad del Estado relacionadas con la preservación y el restablecimiento del orden público, así:

"El poder de Policía se caracteriza por ser de naturaleza normativa y consiste en la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social. Agregó la Corte que esta facultad permite limitar el ámbito de las libertades públicas en relación con objetivos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas, y que generalmente se encuentra adscrita al Congreso de la República.

La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

Finalmente dijo la Corte en la referida Sentencia C-117 de 2006, "que la actividad de Policía es la ejecución del poder y de la función de Policía en un marco estrictamente material y no jurídico, correspondiendo a la competencia del uso reglado de la fuerza, que se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía".

En el mismo sentido se aprecia que en el decreto 041 examinado establece la referencia expresa de las facultades que se ejercen, así como el objeto de las mismas, en cuanto al término de vigencia se determina que es hasta el 30 de mayo concordando con la emergencia sanitaria ordenada por el Ministerio de Salud y protección Social.

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, no es producto del desarrollo de una disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, sino del ejercicio de su función propia como autoridad máxima de la administración municipal y dentro de la órbita de sus funciones ordinarias, ya que fue proferido en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 315 de la Constitución Política³, 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el

artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y la Ley 1801 de 2016, en cuanto se trata de una facultad legal, por tanto no se reúne el tercer requisito, que requiere que sea desarrollo de un decreto legislativo, ya que los decretos 418 y 420 no son decretos legislativos.

Por consiguiente, la medida en comento, comprendida en el Decreto local, no es pasible del control inmediato de legalidad.

II. CONSIDERACIONES

a. Competencia.

La competencia para ejercer el control inmediato de legalidad, instituido estatutariamente en el artículo 20 Ley 137 de 1994 -EEE- y regulado en su trámite por el artículo 185² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Tribunal Administrativo del lugar de expedición del acto territorial.

En el caso, compete al Tribunal Administrativo de Sucre en única instancia³, y en razón, de que la autoridad expedidora del acto -Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre-, corresponde a su foro territorial⁴.

b. Generales de los Estados de excepción.

La Constitución Política concibe al Estado Colombiano como democrático social y de derechos, cuyo poder soberano reposa en el Pueblo, quien lo ejerce de manera directa

² Numeral 1º:

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

³ C.P.C.A, artículo 151, numeral 14:

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.

⁴ C.P.C.A artículo 136:

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.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU – 747/98:

“6. La Constitución de 1991 declara que Colombia es un Estado de derecho y social, que deriva su legitimidad de la democracia (C.P. art. 1). Estos tres calificativos del Estado colombiano definen de manera esencial su naturaleza. La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución (C.P. art. 4), lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho.

Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.

Finalmente, la definición del Estado colombiano como democrático entraña distintas características del régimen político: por un lado, que los titulares del Poder Público ejercerán esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, la cual se expresa a través de las elecciones; de otro lado, en lo que ha dado en llamarse democracia participativa, que los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la

o indirecta, a través de sus representantes. De igual manera, esa concepción de Estado, se traduce en la separación del poder público, ello en distintas ramas, entre ellas, la legislativa, representada por el Congreso de la República, al que le corresponde por mandato constitucional, y en virtud de la voluntad de los ciudadanos materializada, a través del voto, la potestad de diseñar, configurar y hacer leyes⁶, con miras a imponer el marco jurídico de orden legal al que debe someterse el funcionamiento del Estado y las conductas y comportamientos de los asociados.

Este mismo Estado democrático de derecho, posibilita que en ciertas ocasiones especiales - *verbi gracia*, autorización expresa por el Congreso⁷- ora en circunstancias especialísimas, es decir, que son ajenas a las otras ramas del poder público y demás autoridades⁸ -, se otorguen esas facultades legislativas, de manera excepcional y directamente por la Constitución, al Presidente de la República, conforme lo decantado por la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional.

En consideración de lo anterior, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado manifiesta que *“con el propósito de dotar al Gobierno de herramientas útiles enderezadas a conjurar las situaciones de crisis frente a las cuales los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía resulten ineficaces, la Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de indudable carácter excepcional, en la medida en que las mismas no sólo pueden prescindir de atenerse a los procedimientos y a la distribución habitual de competencias efectuada entre los distintos órganos del Estado, sino que en aras de alcanzar la salvaguarda de los intereses superiores a los cuales apuntan, permiten desde la limitación de algunos derechos fundamentales —con los confines que, a este respecto, demarca el propio ordenamiento— hasta la suspensión, derogación o modificación de disposiciones legales, según fuere el caso, siempre que las determinaciones correspondientes guarden una relación de conexidad con los*

labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de decisiones, a través de mecanismos como los contemplados en el artículo 103 de la Carta; y, finalmente, y de acuerdo con la reformulación del concepto de democracia, que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minoría ni los derechos fundamentales de los individuos.”

⁶ Artículo 150 de la C. P.

⁷ Numeral 10° Artículo 150 de la C. P. Sobre esta particular disposición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sostiene:

“(…)

3. La concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República

De conformidad con el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política, la función legislativa que corresponde ejercer al Congreso de la República, en forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal al Presidente de la República en virtud de la concesión de facultades extraordinarias, lo cual guarda estrecha relación con la efectividad de los fines y cometidos del Estado y con el principio de colaboración armónica entre las diversas ramas del poder público que propugna la Constitución.”. sentencia C – 979 de 2002.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C – 466 de 2017:

“(…)

La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. A la luz de tales artículos, excepcionalmente el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica. Además de lo previsto en tales artículos constitucionales, dichas modalidades de estados de excepción, así como su sistema de controles, están regulados en la LEEE.

28. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de dichos estados. Durante la vigencia de la Constitución de 1886, en particular de su artículo 121, que regulaba el denominado Estado de Sitio, hubo lugar a sendos excesos y abusos de los poderes de excepción allí previstos, que incluso merecieron el calificativo de “anormalidad” constitucional. Tras dicha experiencia, la Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles sobre los estados de excepción que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.

motivos que dieron lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y que resulten proporcionales a las circunstancias que pretenden afrontar.”⁹.

Pues bien, en el evento de presentarse circunstancias anormales que ameriten una respuesta inmediata, a través de acciones y medidas encaminadas a conjurar la situación, el Gobierno Nacional tiene la potestad para expedir decretos con fuerza vinculante y rango jerárquico, igual al de la ley. Lo anterior es factible en el marco de tres eventos expresamente definidos por la Constitución Política, (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica, especies éstas, del Estado de Excepción, regulado en los artículos 212 a 215 *ibídem*.

Siendo así, como circunstancias especiales generadoras de potestades legislativas excepcionales *pro tempore* al Gobierno Nacional, la Constitución Política consagra en su artículo 215, aquellas en las que sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

En el marco de la situación de emergencia reseñada, el Presidente de la República puede declarar el *Estado de Excepción*, y con base éste, puede adoptar medidas con la finalidad de conjurar la crisis y hacer frente a la problemática suscitada, y de esa manera se pueda contrarrestar los efectos nocivos y adversos pueda causar al bienestar de la comunidad. Para la regulación y desarrollo de esas medidas, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete, puede expedir decretos, que pese a no corresponderse con el proceso formativo de una ley, sí tienen igual fuerza vinculante y rango jerárquico al de las leyes expedidas por el Congreso de la República¹⁰, siendo objeto de regulación de esos decretos legislativos, todo lo que tenga relación directa y específica con las circunstancias que dieron origen al estado de emergencia¹¹.

Ahora, sobre estos decretos legislativos, es pertinente destacar que son sometidos a control automático de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, por mandato del

⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 20 de octubre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00549-00. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 893/99.

“Así, es cierto que en la Carta predomina un criterio formal para definir la noción de ley; sin embargo la propia Constitución atribuye a ciertas disposiciones, que no son formalmente leyes, por cuanto no son actos expedidos por el Congreso, una fuerza equivalente al de las leyes en sentido formal. Así, el artículo 150 ordinal 10 autoriza al Congreso a que faculte al Presidente a expedir normas con fuerza de ley. Igualmente, decretado un estado de excepción (CP arts 212 a 215), el Presidente puede expedir decretos legislativos, que tienen fuerza plena de ley, en el caso del Estado de Emergencia, pues modifican las leyes vigentes, o que tienen una suerte de fuerza de ley temporal, en los casos de Estado de Guerra Exterior o de Conmoción Interior, puesto que suspenden las leyes que le sean contrarias.”

¹¹ *Ibídem* 5:

“La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado. Si los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante los estados excepcionales, no guardan ninguna relación con las causas que llevaron a su implantación, ni están destinados a conjurar la crisis que los motivó, ni a contrarrestar el orden perturbado, con el fin de restablecer la normalidad, que es el permanente deber del Gobierno, dichos decretos serán declarados inexecutable por exceder los límites constitucionales.”

numeral 7º del artículo 241 de la C. P.¹², en concomitancia con el parágrafo del artículo 215 *ibídem*¹³.

Paralelamente al control de constitucionalidad que se efectúa de manera automática respecto de esos decretos legislativos, también frente a las actuaciones del Presidente de la República, se ejerce un control político por el Congreso de la República en los términos del artículo 215 de la C. P.¹⁴.

En esa misma línea, al respecto debe decirse que las autoridades administrativas nacionales, pueden desarrollar las disposiciones que se consignan en esos decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, adoptando medidas de carácter general, partiendo de su fundamento.

Así mismo, las autoridades departamentales, distritales y municipales, en ejercicio de la función administrativa que les asisten, en virtud del artículo 209 Constitucional, pueden en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de emergencia, adoptar medidas dentro de sus competencias y jurisdicción territorial, para implementarlas en ámbitos económicos, administrativos, sociales, de servicios públicos y saneamiento básico, entre otras, que apunten a afrontar, mitigar y/o superar la crisis que dio lugar a la emergencia.

De manera entonces, que la declaratoria del estado de excepción, especialmente, por emergencia económica y social, conforme el orden constitucional vigente, ante la urgencia de tomar y adoptar medidas inmediatas y rápidas, implica la facultad excepcional y transitoria, de expedir por parte del Presidente de la República, normas con fuerza de ley, llamadas decretos legislativos, y en desarrollo de éstos, las autoridades administrativas nacionales y territoriales, cuando sea del caso¹⁵ - *se requiera o se autorice*-, adoptarán medidas administrativas, que cuando sean de carácter general, tendrán el control inmediato de legalidad consagrado en la Ley estatutaria de los estados de excepción.

c. Generales del control inmediato de legalidad - noción, presupuestos y características.

Las medidas de carácter general adoptadas en actos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de

¹² **ARTICULO 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...)

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

¹³ **PARAGRAFO.** El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

¹⁴ (...)

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

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

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

¹⁵ No todos los decretos legislativos permiten se adopten medidas administrativas en su desarrollo.

los decretos legislativos que se profieran en virtud del Estado de Emergencia, serán objeto de **control inmediato y automático de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa**, conforme lo reseña el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 – estatutaria de estados de excepción -, el cual reza:

"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."

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 136 del CPACA, consagra el igualmente, el control inmediato de legalidad ante esta jurisdicción, de aquellos actos administrativos generales que se expidan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, a saber:

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.

Frente al órgano judicial competente para conocer de este control inmediato de legalidad, el numeral 14 del artículo 151 del CPACA señala:

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.

En ese orden de ideas, se tiene que las medidas administrativas de carácter general que se emitan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, deben ser controladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el propósito de examinar y verificar que su contenido y regulación, esté acorde con el marco legal estipulado en aquellos decretos, y en las normas de carácter constitucional.

Para resaltar los aspectos que determinan la finalidad, presupuestos, características, y alcances del control inmediato de legalidad, así como los actos objeto de su control, la

Sala traerá a colación, la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa que se ha sentado sobre la materia.

Pues bien, la Corte Constitucional al realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 20 del proyecto de ley que dio origen a la norma estatutaria de estados de excepción - Ley 137 de 1994 -, estimó en concreto, que el control inmediato de legalidad, es el mecanismo jurisdiccional que se constituye de manera automática, - en el marco del estado de excepción – pretendiendo evitar que las medidas administrativas de las autoridades, que se dicen dictadas en desarrollo de las medidas adoptadas en los decretos legislativos, le resulten incompatibles.

Al respecto, en la sentencia C – 179 de 1994, aseveró:

"(...)

- 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.

Cuando la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 56 inciso 2o. de la presente ley, no haya suspendido un decreto legislativo, dictado en el ejercicio de las facultades de los estados de excepción, dicho decreto, en todo o en parte, no podrá inaplicarse o suspenderse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni por ninguna autoridad judicial o administrativa."

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo y José Manuel Barreto, consideran que el inciso tercero del artículo que se examina, infringe el artículo 4o. de la Carta, ya que "impide dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad durante el periodo en que se esté surtiendo el trámite del control de constitucionalidad, si la norma no es suspendida de manera provisional".

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.

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

*Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable.
(...)"*

Resalto de la Sala.

Siendo así, este control tiene por objeto examinar y verificar, si las medidas generales acogidas e implementadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los Decretos Legislativos, en el contexto de la excepción ya mencionado, resultan compatibles con el orden constitucional y estatuario que regula el estado de excepción, y con lo normado en los decretos legislativos.

Así lo ha dicho recientemente la Sala Plena del H. Consejo de Estado¹⁶:

"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), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla."

Así entonces, su alcance es el de constituirse como garantía de protección de los derechos de las personas y de preservación del ordenamiento jurídico, pretendiendo enervar cualquier posibilidad de extralimitación en el ejercicio de las facultades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

En ese sentido, el H. Consejo de Estado sostiene *"que se trata de un control automático que constituye garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto frente a los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción"*.¹⁷

Asimismo, la línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado sobre esta materia, partiendo de su consagración estatutaria, ha sentado las características de este medio de control, en los siguientes términos¹⁸:

¹⁶ Sentencia de 11 de mayo de 2020. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad. C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

¹⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de fecha 31 de mayo de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

¹⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 9 de diciembre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00732-00. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO.

"La Sala también quiere resaltar, a manera de pedagogía, atendiendo a lo particular que es este procedimiento, **las características principales que tiene**, toda vez que no se trata de aquellos que se encuentran regulados en el Código Contencioso Administrativo, sino en una ley especial, de naturaleza estatutaria: la que se ocupa de los estados de excepción.

De la escasa regulación que existe sobre el tema, la Sala entiende que son atribuibles a este proceso judicial **las siguientes características:**

En primer lugar, **se trata de un proceso judicial**, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

En segundo lugar, **el control es automático**, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: "inmediato", porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para controlarlo es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien la expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

No sobra decir que se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, como quiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, ya que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, pues es ella quien, con su conocimiento técnico, debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.

En tercer lugar, el **control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el art. 215 CP.**, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma."

Recientemente la Sala Plena del H. Consejo de Estado, hizo alusión a los anteriores requisitos, como también adicionó otros, así¹⁹:

"(...)

3. **Es autónomo**, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

(...)

5. La Sala Plena del H. Consejo de Estado ha dicho además, que el control **es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad**, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, pueden posteriormente demandarse en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se aleguen la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa** (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o la que decreten sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tiene efectos erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de legalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión tomada 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 es óbice para que en el futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

(...)"

Siendo así, según lo expuesto, las características de este medio de control, son: **(i) es jurisdiccional** en el entendido que se ventila ante la administración de justicia, mediante trámite especial reglado estatuido en el CPACA, cuya resolución se efectúa a través de sentencia. **(ii) es automático** por cuanto una vez expedido el acto administrativo que adopte medidas generales en el marco de estado de excepción, en desarrollo de decretos legislativos, tiene que ser enviado a la jurisdicción contenciosa administrativo para su respectivo control de legalidad, de manera inmediata. **(iii) es integral** en consideración que el juicio de legalidad se realiza respecto de todo el ordenamiento que tenga relación formal y material con el acto enviado a control. **(iv) es compatible** por cuanto se puede iniciar con independencia de otros medios de control, *verbi gracia*, nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad. **(v) es autónomo** porque se puede realizar el control de legalidad, incluso, antes que se

¹⁹ *Ibidem* 13.

realice el control de constitucionalidad de los decretos legislativos que guarden conexidad y relación con él. Y por último, **(vi) la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa** de manera que en caso de que el acto controlado resulte legal, puede nuevamente discutirse su legalidad, pero por motivos o razonamientos distintos a los que conllevaron a tomar la decisión en la providencia de su estudio inicial.

Por último, debe decirse que los presupuestos formales del control inmediato de legalidad, son: **(i)** que se trate de un acto que adopte una medida de carácter general, esto es, que sea impersonal y abstracta; **(ii)** que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, lo que significa que sea expedidos con arraigo y apego tanto a las atribuciones de autoridad administrativa, como en cumplimiento de los principios previstos en el artículo 209 Superior; **(iii)** que con el acto se desarrollen decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, es decir, que su expedición sea con ocasión de ejecutar y/o adoptar medidas o instrucciones dadas por los decretos legislativos expedidos durante la vigencia del estado de excepción.²⁰

d. Especiales para el presente control inmediato de legalidad.

Pasa la Sala Plena de este Tribunal, a abordar el *sub examine*, en los siguientes términos:

- Declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica y Social por la emergencia sanitaria a causa de la pandemia COVID 19.

Mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020²¹, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 constitucional, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto, con el objeto de poder expedir decretos con fuerza de ley para conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica, generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19.

Los **antecedentes** que dieron origen a la declaratoria mencionada, en la parte motiva del mentado decreto, se circunscriben así:

(...)

1. PRESUPUESTO FÁCTICO

A. Salud pública

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

²⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999, Radicación número: CA- 037; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora.

²¹ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

*Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**¹ esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado , por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.*

Que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.

Que mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China. Francia, Italia y España .

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, así:

a. Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas (...)

b. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

c. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados 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.

d. Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional

e. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

f. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

g. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

h. Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.

i. Ordenar a todas las autoridades del País y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

j. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

k. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

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

m. Cerrar temporalmente bares y discotecas.

Que pese a las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reporta como casos confirmados en Colombia 75, distribuidos así: Bogotá D.C. (40), Cundinamarca (1) Medellín (7), Rionegro (1), Cali (3), Buga (1), Palmira (1), Neiva (7), Cartagena (5), Meta (1), Norte de Santander (3), Santander (1) Manizales (1), Dosquebradas (1), Atlántico (2) y reporta a nivel mundial, 180.159 casos de contagio confirmados, 7.103 número de muertes y 143 países con casos de contagio confirmados.

Que según la OMS, la pandemia del nuevo coronavirus - COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas

Que, según la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de nuevo coronavirus – COVID 19 sería de un 34.2% del total de la población.

Escenario con tasa de contagio 2,68.

La proyección de costos de las atenciones en salud tuvo en cuenta los modelos de contagio sin intervenciones en salud pública realizados por el Instituto Nacional de Salud, con una tasa de contagio de 2.68 (Ver tabla 1). Para el cálculo se tuvieron en cuenta los casos proyectados, la distribución de la gravedad de la enfermedad; así como las canastas de procedimientos y medicamentos para cada servicio para IRA, los datos de la base de suficiencia del año 2018 y con un supuesto de 14 días de estancia en UCI y de 5 días en hospitalización (Piso). En

este escenario el costo total de atención en salud se estima en \$4.631.085.235.141 de pesos.

Tabla 1 Proyecciones de casos Covid-19

Ro: 2,68	Personas	Porcentaje
<i>Casos</i>	<i>3.989.853</i>	<i>100,0%</i>
<i>Leves</i>	<i>3.251.730</i>	<i>81,5%</i>
<i>Críticos</i>	<i>187.523</i>	<i>4,7%</i>
<i>Severos</i>	<i>550.600</i>	<i>13,8%</i>

Adicionalmente se debe incluir la proyección de costos por incapacidades la cual se calculó con un JBC promedio diario con corte a diciembre de 2019 y con una probabilidad de ser cotizante incapacitado en relación con la población total del país. De esta manera el costo de las incapacidades se estima en \$94.800.716.459.

Por otro lado, se estimó la necesidad de incrementar la oferta de las unidades de cuidado intensivo de adultos en cerca del 10% de la capacidad actual; el costo de esta inversión sería de \$200.000.000.000. Así mismo se propenderá por expandir de área de aislamiento a través de la habilitación de capacidad hotelera, por un valor \$36.000.000.000

El total de recursos según este escenario sería de: \$4.961.885.951.600

Que estos costos no tienen en cuenta: i) las comorbilidades, las cuales pueden corresponder a un 44% de costo adicional entre los pacientes críticos, ii) la atención a pacientes crónicos en casa para evitar la exposición al riesgo, iii) la compensación económica temporal por aislamiento preventivo, y iv) las intervenciones o estrategias para modificar el comportamiento de los residentes en Colombia.

B. Aspectos económicos

a. En el ámbito nacional

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que lo expuesto anteriormente evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total² (esta tasa de contagio sería equivalente a 13.097 casos en el país³), en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

Que el 42,4%¹ de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.

Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de caja conllevan a posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse.

Que adicionalmente se presentó una ruptura no prevista del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP+, que reunía a los productores de crudo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros países, entre ellos principalmente a Rusia.

Que esta ruptura y la menor demanda mundial de crudo producto del nuevo coronavirus COVID 19 implicó un desplome abrupto del precio del petróleo, para la referencia Brent entre el 6 y el 9 de marzo se presentó una caída del 24%, siendo la segunda caída más fuerte desde 1988. En los días siguientes, el precio ha presentado una constante disminución, llegando el 16 de marzo a \$30,2 USD/Barril para la referencia Brent y \$28,8 USD/Barril para VVTI.

Que el derrumbe en el precio internacional del petróleo fue totalmente sorpresivo y no previsto, previo a la semana del 6 de marzo de 2020, las principales agencias especializadas y el mercado preveían que el precio del petróleo se ubicaría en niveles similares a los observados en 2019. Es el caso de la Agencia de Energía de Estados Unidos, que proyectaba que el Brent se ubicaría en niveles promedio de \$64 USD/Barril en 2020. Consistente con estas previsiones el presupuesto general de la Nación, aprobado por el Congreso de la República para el año 2020 se basó en un precio promedio Brent de \$60,5 USD/Barril.

Que, debido a la caída del petróleo y a la incertidumbre de los mercados por la situación global, el dólar ha tenido una subida abrupta en los mercados emergentes y en países productores de petróleo. Así en el caso colombiano, la Tasa Representativa del Mercado (TRM) ha subido niveles que no se habían registrado nunca antes, cotizándose en promedio al 16 de marzo de 2020 en \$4.099,93. Esto representó un alza de \$577 en 1i días, con respecto al nivel observado antes del choque (\$3.522,4),

Que, de acuerdo a cálculos del Ministerio de Hacienda, en un escenario moderado, que contempla una recuperación parcial de los precios del petróleo hacia el final del año, el crecimiento económico se vería afectado en alrededor de 1pp. Los menores precios del petróleo, aunados a un menor crecimiento de la economía, generarían efectos negativos sobre el balance fiscal. En efecto, se estima que el nuevo escenario macroeconómico podría inducir un deterioro en el balance del Gobierno Nacional Central de más de 3bn de COP en 2020 (equivalentes a 0,3% del PIB), cifra que aumentaría a cerca de 6bn en 2021 (0,5% del PIB). En un escenario aún más negativo, en el que los precios del petróleo no se recuperen en el segundo semestre, estos efectos sobre el balance fiscal podrían ascender a 0,4% en 2020 y a 0.6% del PIB en 2021. Lo anterior significa un cambio abrupto en el panorama fiscal, que en ausencia de medidas contundentes pueden repercutir en la estabilidad macroeconómica del país.

Que los choques que afectan los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 200R. En el caso de la experiencia colombiana, durante 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico a -4. 1% y se produjo un aumento en la tasa de desempleo de 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000.

Que se han venido usando los mecanismos ordinarios de los que disponen las instituciones económicas en tiempos normales, los cuales han sido adecuados, pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía. Así, el Banco de la República ha adoptado medidas extraordinarias en función de reforzar la liquidez del sistema de pagos y del mercado cambiario. Igualmente, siguiendo las directrices del Gobierno Nacional, la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque económico que está generando la llegada del COVID-19 al país. Dentro de estas medidas se encuentra el aplazamiento de la segunda y tercera cuota de renta para los grandes contribuyentes, que se encuentren en sectores relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros, hoteles, actividades teatrales, de espectáculos musicales y otros espectáculos en vivo.

Que en el sector turismo se evidencia una inmensa afectación. En este sentido, en cuanto a los visitantes no residentes, se estima que caerán en el mes de marzo en más de 47% frente al mismo mes de 2019 y en el mes de abril esta cifra llegará a ser superior al 80%. Lo anterior, a raíz de la decisión del Gobierno nacional de no permitir temporalmente la entrada de extranjeros residentes en el exterior y el arribo de los cruceros.

Que, otro de los efectos evidenciados, se demuestra en la situación del sector aeronáutico donde la industria mundial ha venido enfrentando su crisis más severa desde la II Guerra Mundial. Desde el comienzo de la crisis, las aerolíneas han venido enfrentando un escenario de descenso en la demanda. Actualmente, las aerolíneas están enfrentando caídas del más del 100% en las reservas (mayor número de cancelaciones de vuelos que nuevas reservas). Así, el mercado en la actualidad tiene crecimientos del -300% para vuelos internacionales y -150% para el mercado interno.

Que para el caso de Colombia, se espera una reducción de cerca de 2 millones de pasajeros mensuales, y casi 2.5 millones para los meses más críticos (de acuerdo al comportamiento del mercado internacional durante la crisis de SARS, estos meses serán entre mayo y junio de 2020). Esta baja supondrá que los viajes hacia y desde el exterior tendrán una caída de casi el 100%, mientras que los viajes domésticos tendrán una reducción cercana al 50%.

Que esta caída supone ingresos dejados de recibir por parte de los operadores colombianos por cerca de US\$150 millones mensuales. A esto se suma que cerca del 60% de los costos de los operadores regulares son costos fijos (costos de capital y costos laborales), de los cuales la mitad son costos de capital (arrendamiento de aeronaves)

Que las medidas a disposición del Banco de la República y del gobierno Nacional son insuficientes para conjurar el efecto que, en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía resultan necesarias

b. En el ámbito internacional

Que el 3 de marzo de 2020, la Reserva Federal (FED) de EE.UU. recortó, de manera sorpresiva, en 50 puntos básicos (pbs) la tasa de interés de referencia, con el propósito de anclar las expectativas en el mercado y estimular la economía global, en medio del contexto de la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 a nivel mundial.

Que doce días después, y en un hecho sin precedentes, la FED recortó sus tasas de interés en 100 pbs adicionales. Asimismo, la FED anunció medidas como la

compra de al menos US\$500 mil millones en bonos del tesoro y US\$200 mil millones en valores respaldados por hipotecas, con el propósito de aumentar la liquidez del mercado y promover condiciones financieras menos restrictivas para la economía.

Que tras los recortes mencionados las tasas de la FEO llegaron a un rango de 0-0,25% y por consiguiente el margen de este banco central para generar incentivos adicionales que mitiguen los impactos del nuevo coronavirus COVID-19 en la economía global a través de estímulos monetarios es muy limitado.

Que a pesar de las herramientas usadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo coronavirus COVID-19 ha ocasionado sorpresiva e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

Que el temor del mercado financiero internacional ha impactado incluso activos como el oro, considerado un refugio en medio de estas crisis, el cual el 16 de marzo de 2020 se debilitó 8,3% con respecto al cierre del 6 de marzo, llegando a US\$1.478,95 la onza, debido al afán por recaudar efectivo y cubrir pérdidas en otros mercados.

(...)

Igualmente, respecto de la **justificación** expuesta por el Gobierno Nacional para declarar el Estado de Excepción que trata el artículo 215 de la C. P., se tiene:

(...)

2. PRESUPUESTO VALORATIVO

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus - COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000⁴ vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos 75 en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.

Que es posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

Que la gravedad por el número de contagios y el crecimiento exponencial de su propagación, así como de las muertes por el nuevo Coronavirus COVID-19 alrededor del mundo ha impactado los mercados nacionales e internacionales como ya se evidenció. Esto, aunado a que tal situación impacta negativamente tanto oferta como la demanda, generando fuertes consecuencias incluso para el mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten en lo posible agravar la situación y los efectos económicos que ello conlleva.

Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva.

(...)

Que ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

Que las medidas que debe adoptar el Gobierno nacional para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos se requieren aplicar inmediatamente ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional, pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN.

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

Que la adopción de medidas de rango legislativo --decretos ley, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

(...)

Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley [100](#) de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley [1122](#) de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley [1438](#) de 2011, Ley [80](#) de 1993, el Decreto [663](#) de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto [111](#) de 1996 Estatuto Organice del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza

de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

(...)

Ahora bien, con el propósito de conjurar la grave situación derivada de la pandemia del COVID 19, que dio lugar al estado de emergencia económica y social, el decreto que declaró el estado de excepción, **previó y anunció, sin describir el alcance estricto de cada una**²², y a título enunciativo, **medidas que considera necesario adoptar, establecer, o autorizar bajo ciertas condiciones**, a fin de controlar, mitigar y detener la expansión de la pandemia y contrarrestar la crisis económica que de ella se deriva, en los siguientes términos:

(...)

Medidas

Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

Que se dispondrá de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el presente decreto.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República.

Que se fortalecerá el Fondo Nacional de Garantías - FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de

²² En este decreto declaratorio, las medidas se prevén o anuncian, a título enunciativo, haciendo una descripción incipiente de su alcance; de modo que será, el respectivo decreto legislativo dictado en vigencia de la excepción, el que al momento de adoptarla, establecerla o autorizarla, definirá, su contenido, alcance o parámetros.

las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional a crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 en los términos que éste establezca.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República, a su vez se analizarán medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.

Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que se debe buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

Que una de las principales medidas, recomendadas 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.

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir 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.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.

Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Que con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestares necesarias.

(...)

Resaltos de la Sala.

En consecuencia, el acto mencionado decretó:

ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Resaltos de la Sala.

- **Del acto administrativo objeto de control – fundamentos, motivación y medidas.**

El Municipio de Morroa, a través del señor Alcalde Municipal, expidió el Decreto No. 041 del 20 de marzo de 2020 "Por medio del cual se modifica parcialmente el artículo cuarto del Decreto 038 de 2020 y se adoptan medidas y acciones sanitarias en el municipio de Morroa, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Covid- 19", siendo éste remitido para su correspondiente control de legalidad.

En aras de su integral revisión, la Sala transcribirá en su totalidad el mencionado decreto, así:

*"DECRETO N° 041 de 2020
(Marzo 20 de 2020)*

"Por medio del cual se modifica parcialmente el artículo cuarto del Decreto 038 de 2020 y se adoptan medidas y acciones sanitarias en el municipio de Morroa, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Covid - 19 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 y la Directiva Presidencial 02 de marzo 12 de 2020 y se dictan otras disposiciones"

El Alcalde del Municipio de Morroa en uso de facultades constitucionales y legales en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 9 de 1979, Ley 715 de 2001, Ley 1551 de 2012, Ley 1751 de 2015, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, Decreto 418 de 2020, Decreto 420 de 2020, Resolución 453 de 2020 y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades:

Que de acuerdo con el artículo 315 de la Carta Política son atribuciones del alcalde: "Conservar el orden público en el municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio".

Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 49° establece: "La atención de la salud y de saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley".

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

Que el artículo 95 de la Constitución Política señala: "La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la constitución y las leyes.

*Son deberes de la persona y del ciudadano:
(...)*

2. 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.

*8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.
(...)*

Que la Ley 1751 de 2015 reguló el derecho fundamental a la salud, donde en su artículo 5 estableció las obligaciones del Estado, en el sentido que es responsabilidad del mismo, respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

Que la norma en comento en su artículo 10 enuncia como deberes de las personas frente al derecho fundamental a la salud, los de propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad, y de actuar de manera

solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas.

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

Que el artículo 598 de esta misma Ley establece: "Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes".

Que el párrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 establece que: "Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en casos de epidemias o situaaciones de emergenda sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".

Que el artículo 44 de la Ley 715 de 2001 dispone: "Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones".

Que el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, establece que corresponde a los municipios: "Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros".

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

Que el artículo 3 de la Ley en comento dispone: "El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante, y para efectos de la presente ley, sistema nacional, es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país".

Que el día 11 de Marzo del año 2020, la Organización Mundial para la Salud - OMS declaró que el virus del COVIC-19 es una pandemia, esencialmente por

su forma de propagación e instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, conformación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento a seguir de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas la cual deben hacer eco en la mitigación del contagio.

Que mediante resoluciones No. 380 y 385 de marzo de 2020 emanadas del Ministerio de Salud y Protección Social, se adoptaron medidas preventivas urgentes y sanitarias para evitar la propagación del virus COVID - 19. Así mismo, se declaró la emergencia sanitaria en el país por causa del COVID - 19.

Que se hace necesario activar los planes hospitalarios en la red pública y privada que permita garantizar una acción inmediata, adecuada y oportuna en caso de presentarse una propagación del virus.

Que de conformidad con el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 en su literal b, establece que son funciones del alcalde en relación al orden público las siguientes: "Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;*
- b) Decretar el toque de queda".*

Que el artículo 368 del Código Penal reza: "El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años".

Que la Gobernación del Departamento de Sucre expidió el Decreto No. 0188 de 16 de marzo de 2020, "Por el cual se declara la emergencia sanitaria, se adoptan medidas sanitarias y medidas extraordinarias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID -19) en el Departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones".

Que en aras de dar cumplimiento a las resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social, a las directivas presidenciales y al Decreto No. 0188 de 2020, se adoptarán medidas y acciones sanitarias con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del COVID - 19.

Que ante una amenaza de semejante magnitud a la salud pública de los habitantes del Municipio de Morroa - Sucre, es de imperiosa necesidad declarar la emergencia sanitaria en salud como lo ordena el Decreto Reglamentario 780 de 2016, y así mismo adoptar algunas de las medidas policivas extraordinarias contempladas en el precitado artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), con el fin de adelantar las gestiones necesarias para evitar o mitigar los efectos que ocasione la sobredemanda de los servicios de salud por la eventual llegada del COVID-19 a la jurisdicción de este municipio.

Que el Alcalde del Municipio de Morroa expidió Decreto No. 038 de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas y acciones sanitarias en el municipio de morroa con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del

covid -19 emitida por el ministerio de salud y protección social mediante resolución 385 de 12 de marzo de 2020 y la directiva presidencial 02 de marzo 12 de 2020 y se dictan otras disposiciones”.

Que el párrafo 1 del artículo 2 del Decreto No. 418 de 2020 contempla que: "Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República."

Que el artículo 3 de este mismo decreto establece que: "Las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergenda sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior”.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo expidieron la Resolución No. 453 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID -19 y se dictan otras disposiciones".

Que a través del Decreto No. 420 de 2020 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 de COVID -19.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad que garanticen el ejercicio de derechos fundamentales, se hace necesario modificar el Decreto Municipal No. 038 de 2020, para que esté acorde a las nuevas instrucciones y disposidones impartidas por el Gobierno Nacional en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID - 19.

Que por lo anteriormente expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Modifíquese el ARTICULO CUARTO del Decreto Municipal No. 038 de 2020 el cual quedará así:

ARTICULO CUARTO: Adoptar las siguientes medidas extraordinarias de policía de obligatorio cumplimiento, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Morroa - Sucre, las cuales tiene como objeto prevenir, controlar la propagación del coronavirus (COVID-19) y mitigar sus efectos:

- 1. Declarar TOQUE DE QUEDA en todo el territorio del Municipio Morroa, Sucre, para niños, niñas y adolescentes a partir de las 20:00 horas hasta las 6:00 horas del día siguiente desde el 20 de marzo de 2020 hasta el 20 de abril de 2020.*
- 2. Suspender a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020 todos los eventos o aglomeraciones públicas y privadas de carácter social, deportivas,*

artísticas, recreativas, culturales, religiosas, políticas o de cualquier otra índole con aforo de más de 50 personas.

3. *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.*

4. *Clausurar las actividades comerciales en los establecimientos como bares, discotecas y establecimiento nocturnos, licorerías, billares, establecimientos de juegos de azar, clubes sociales, gimnasio, salones de juegos, centros recreativos, moteles, estaderos, cantinas, centros de estética y similares en el Municipio de Morroa - Sucre.*

Los establecimientos y locales comerciales que alude el presente numeral que prevean en su objeto la venta de comidas y bebidas; permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar.

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

6. *Conminar al sector bancario para la implementación de medidas preventivas de propagación del COVID-19 como la desinfección permanente de cajeros electrónicos, puestos de atención cercanos y electrónicos, así como para que en las filas de acceso a los servicios bancarios los clientes guarden una distancia mínima de un metro entre cada persona.*

7. *Prohibir la apertura de escenarios deportivos y realización de jornadas deportivas en todo el territorio del Municipio de Morroa - Sucre.*

8. *Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado, lo cual se tratará más adelante en forma detallada en este mismo decreto.*

9. *Se ordena el cierre inmediato de todos los sitios de congregación de las distintas religiones o cultos, esto es, iglesias, confesiones y distintas denominaciones religiosas.*

10. *Previa la declaratoria de Calamidad Pública en el marco de la Ley 1523 de 2012 y en caso de resultar necesario los propietarios, poseedores y tenedores de establecimientos hoteleros, residencias y moteles estarán obligados a permitir la ocupación total o parcial de los inmuebles de conformidad con los artículos 69 y 70 de la mencionada ley.*

11. *Conminar a los hospitales, centros de salud y demás centros asistenciales a restringir las visitas de familiares y amigos a los pacientes.*

12. *Instar a todos los habitantes de este municipio a informar a los organismos de salud través de la línea telefónica habilitadas: CRUE 24 horas 2822556 Celulares: 3137780381, de las situaciones y condiciones de la población que dentro de su núcleo familiar sean de alto riesgo de la enfermedad COVID-19, por su edad, prescripciones médicas tales como diabetes, enfermedad respiratoria aguda, cáncer, enfermedades cardiovasculares y enfermedades que afectan el sistema inmunológico.*

13. *Adóptese la directriz del nivel nacional con respecto al cierre de establecimientos educativos públicos y privados de educación preescolar, básica, media y superior en el Municipio de Morroa - Sucre. Instar para que se impulse el uso de medios tecnológicos y plataformas educativas.*

14. *Adoptar la directriz del nivel nacional con respecto al cierre de todas las modalidades de atención del Instituto de Bienestar Familiar en Sucre, para la primera infancia, es decir, para niños y niñas entre cero a cinco años.*

15. *Ordénese al Gerente de la empresa AGUAS DE MORROA SA ESP, la reconexión inmediata del servicio público de agua potable a los morosos que a la fecha se encuentren suspendidos, mientras se levanta la emergencia sanitaria. Abstenerse de incrementar los costos de la tarifa de acueducto mientras se levanta la emergencia sanitaria.*

ARTICULO SEGUNDO: Con el objeto comunicar y publicitar las medidas adoptadas:

- Instar a los medios de comunicación para emitir información relacionada con las medidas para prevenir el contagio y rutas de atención, para lo cual la alcaldía de Morroa - Sucre suministrará las piezas comunicacionales respectivas.*
- Comunicar a través canales y redes institucionales las medidas adoptadas mediante el presente decreto.*

ARTICULO TERCERO: Las autoridades administrativas y de policía vigilarán y controlarán el cumplimiento de las medidas adoptadas mediante el presente decreto.

ARTÍCULO CUARTO: A quien incumpla, desacate o desconozca las disposiciones consagradas en el presente Decreto, se le impondrán las medidas correctivas conforme a la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana), sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9 de 1979 y lo previsto en el Artículo 368 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal). A los servidores públicos y particulares que cumplan funciones públicas les serán exigibles las responsabilidades previstas en la Ley 599 de 2000 (Código Penal) y en la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único).

ARTICULO QUINTO: Comunicar el presente Decreto Concejo Municipal de Morroa - Sucre.

ARTICULO SEXTO: Los demás artículos del Decreto No. 038 de 2020 seguirán vigentes por el término estipulado en el precitado acto administrativo.

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

ARTÍCULO SEPTIMO: Ordénese la publicación del presente Decreto en la página web del Municipio de Morroa – Sucre.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE,

Dado en el Municipio de Morroa - Sucre, a los veinte (20) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020) ".

- ANÁLISIS DE LA SALA.

Sea lo primero, poner de presente, que el ejercicio del control inmediato de legalidad, implica ineludiblemente, la verificación del cumplimiento de los presupuestos formales que debe cumplir el acto que ha sido remitido por la autoridad administrativa para su control, por ello, tal aspecto, hace parte de la competencia de la que está investida la autoridad judicial destinataria de su asignación legal, y por consiguiente, su determinación y los debates que respecto de ellos pueden surgir, le son propios a quien la detenta, y naturales a la providencia que se ocupe de su ejercicio.

Es por ello, que el H. Consejo de Estado en todas²³ las sentencias en las que ha conocido de controles inmediatos de legalidad, ha revisado los presupuestos formales, como son, a saber, i) que se trate de una medida de carácter general; ii) adoptada en un acto dictado en ejercicio de función administrativa, y iii) que lo sea en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción.

Se destaca que incluso, en ocasiones, la determinación de si el acto remitido para control, cumple o no, tales presupuestos formales, ha dado lugar a fuertes debates²⁴ al interior de la Sala Plena de la alta corporación; y así, conforme lo que finalmente ha

²³ Al respecto pueden revisarse las sentencias donde el máximo órgano de la jurisdicción ha ejercido el control inmediato de legalidad en virtud de lo dispuesto en la Ley EEE 137 de 1994.

²⁴ Véase por ejemplo, la providencia del 21 de junio de 1999, radicación CA – 023, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C. P. Dr. MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA:

(...)

Es claro, entonces, que el Decreto 222 de 5 de febrero de 1999, aun cuando se relaciona con materias que tienen que ver con la declaratoria de emergencia económica que hizo el Gobierno, mediante el Decreto núm. 195 de 29 de enero de 1999, pues se trata de proveer de dirección al Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, devastada por el terremoto de 25 de enero de 1999, este Decreto, sin embargo, no se dictó en cumplimiento de facultades previstas en decretos legislativos expedidos en desarrollo de la emergencia, pues su parte motiva se refiere a las facultades constitucionales del Presidente de la República y, en especial, a las que le confiere la Ley 4ª de 1992.

(...)

DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad respecto del Decreto núm. 222 de 5 de febrero de 1999, “Por el cual se crea el cargo de Director Ejecutivo del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero y se fija su salario y régimen prestacional.”

(...)

SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR DANIEL SUAREZ HERNÁNDEZ

(...)

Me aparté de la decisión mayoritaria porque considero que el decreto 222 del 5 de febrero de 1999, es una norma de carácter particular toda vez que se limita a crear el cargo de Director Ejecutivo del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, y a regular lo concerniente al pago de los correspondiente salarios y prestaciones.

(...)

SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

Considero que el Decreto 222 de 5 de febrero de 1999 sí ha debido ser objeto de control inmediato de legalidad por la Corporación y declararse o no ajustado a la ley, por lo siguiente:

Dicho decreto se ajusta a las previsiones reclamadas por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para que sea objeto de control inmediato de legalidad, pues se trata: a) Es un acto de carácter general; b) Fue expedido en ejercicio de funciones administrativas por el Presidente de la República, como son las de: 1º): crear un cargo: el de Director Ejecutivo del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, con fundamento en el artículo 189, numeral 14, de la Constitución Política, y 2º):

fijar el salario y el régimen prestacional del referido cargo, con apoyo en los artículos 2º y 4º de la Ley 4ª de 1992; y c) Es desarrollo del Decreto Legislativo 197 de 1999 que creó el Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero.

No puede perderse de vista que al crearse el cargo de Director Ejecutivo del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, al fijarse su salario y régimen prestacional y adscribir el pago de éstos al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con cargo al aludido Fondo, se estaba creando éste y estableciéndose unas obligaciones íntimamente relacionadas con la declaratoria de la emergencia económica y orientadas a conjurar los efectos generados por el terremoto que ocurrió en el eje cafetero.

(...)

SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR ERNESTO ROBERTO MEDINA LÓPEZ.

Me uno al anterior salvamento de voto con la venia de su autor el H. Consejero Ernesto Ariza, pues comparto las razones que lo llevan a concluir que el Decreto 222 del 5 de febrero de 1.999, tiene relación específica con la grave calamidad pública del 25 de enero que obligó al Presidente de la República a declarar en forma parcial el estado de emergencia económica y social.

La creación del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero (Decreto 197 de 1.999), genera, ahora, el empleo de su Director, con salario y prestaciones, a expensas de los recursos del mismo Fondo, lo cual constituye una medida administrativa general del señor Presidente, tomada sobre los cimientos jurídicos del estado de excepción. Los antecedentes del decreto 222 citado, no dejan la menor duda en este sentido, de ahí que en mi criterio, el Consejo de Estado ha debido someterlo al control inmediato de legalidad exigido por el artículo 20 de la ley 137 de 1.994.

(...)

considerado frente al punto, ese máximo órgano colegiado, ha procedido, según el caso²⁵, y a continuación en la misma providencia, a efectuar el examen material del acto, o abstenerse de hacerlo declarando la improcedencia del control frente a él²⁶.

La Ley 1437 de 2011, dispone que la competencia para conocer del control inmediato de legalidad, es siempre de única instancia, pero ratifica que este especial control de consagración estatutaria, hace parte de aquellas competencias que por su importancia, se le asignan a la Sala Plena, tanto de los Tribunales Administrativos²⁷, como de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado²⁸.

Es de anotar, que el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reguló con especialidad para el control inmediato de legalidad, un trámite propio, en el que con expresa disposición de carácter legal, se señala que su sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

Ahora, aunque el artículo en comento, no consagre expresamente la posibilidad de rechazo por parte del Ponente, pues lo que dispone es que una vez repartido el negocio, el Magistrado Ponente²⁹, ordenará que se fije aviso en la Secretaría sobre la existencia del proceso para garantizar la oportunidad de participación ciudadana que le caracteriza; no puede negarse la opción posible, de que el Ponente, actuando bajo su convicción propia y razonada, pueda mediante auto³⁰, no admitir la solicitud de control, cuando considere que está ante un evento en que puede descartar, de entrada, y sin necesidad de otra verificación, la procedencia del control - *verbigracia, el remitido es un acto expedido con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción, o en vigencia del estado de excepción pero que a su juicio razonado, no guarda en lo absoluto conexidad con él-*; pero tal posibilidad, de ningún modo, puede interpretarse, en el sentido de que a la Sala Plena se le ha sustraído de la competencia que le es

²⁵ Sentencia de **11 de mayo de 2020**. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad. C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

²⁶ Verbigracia, la ya citada sentencia del **21 de junio de 1999** de radicación CA – 023; la del **28 de junio de 2003** en el de radicación CA-0069 -11001-03-15-000-2002-1280-01, proferidas por la Sala Plena del H. Consejo de Estado; y recientemente, la sentencia del **2 de junio de 2020**, dentro del radicado 11001-03-15-000-2020-01012-00. C.P Carlos Enrique Moreno Rubio.

²⁷ Numeral 1° del artículo 185:

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

²⁸ **“ARTÍCULO 111. FUNCIONES DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:

(...)

8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción.”.

No obstante, debe decirse que la Sala Plena del Consejo de Estado en sesión virtual número 10, de fecha 1° de abril del año en curso, aprobó asignar los controles inmediatos de legalidad que implique este estado de emergencia, a salas especiales de decisión, en atención de lo permitido en el artículo 107 de la Ley 1437 de 2011, y los artículos 23, 29, numeral 3 y 42, del Acuerdo 080 de 2019.

²⁹ Ver numeral 2 del artículo 185.

“(…)

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.”.*

³⁰ Auto del que podría afirmarse, formalmente sería susceptible del recurso de súplica, pero que en la práctica, solo el Ministerio Público, tendría la facultad real de impugnarlo, pues la autoridad que lo expidió no le asistirá interés al respecto, y a los ciudadanos, solo se les abre la posibilidad con la admisión del trámite de control, al fijarse los respectivos avisos a la comunidad.

propia, y que naturalmente, como se ha explicado, implica su capacidad para estudiar los elementos formales para la procedencia del especial control³¹.

Procede entonces, la Sala Plena, en ejercicio de su propia competencia, a examinar, si respecto del decreto local remitido por la autoridad territorial, se cumplen los presupuestos formales del control inmediato de legalidad; de superarse cada uno de ellos, se entrará a analizar sus elementos materiales de decisión, a efectos de determinar, si el acto objeto de control, es compatible con las normas superiores en que debe fundarse. Contario *sensu*, de no cumplirse los mismos, se deberá proceder por la Sala, a declarar su improcedencia.

(i) De los presupuestos formales del Control Inmediato de Legalidad.

A. Que se trate de un acto que adopte una medida de carácter general.

Las medidas de carácter general son aquellas cuyos supuestos fácticos y normativos aparecen enunciados de manera objetiva, impersonal y abstracta, y no singular y subjetiva, cuyos efectos repercuten en la generalidad, y no en una o determinada persona en particular.³²

En ese entendido de las cosas, se observa que el Decreto No. 041 del 20 de marzo de 2020, cuyo epígrafe reza: "*Por medio del cual se modifica parcialmente el artículo cuarto del Decreto 038 de 2020 y se adoptan medidas y acciones sanitarias en el municipio de Morroa, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Covid- 19*", adopta medidas relativas de: **(i)** toque de queda en el todo el territorio del Municipio de Morroa y sus excepciones a determinadas personas; **(ii)** restricción de la circulación de niños, niñas y adolescentes en todo el territorio del Municipio de Morroa; **(iii)** suspensión de eventos o aglomeraciones públicas y privadas de carácter social, deportivas, artísticas, recreativas, culturales, religiosas, políticas o de cualquier otra índole; **(v)** prohibición de consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones, entre otras. **(vi)** Relativas a la orden a de reconexión inmediata del servicio público de agua potable a los morosos que a la fecha se encuentren suspendidos, incrementar los costos de la tarifa de acueducto mientras se levanta

³¹ A manera de ejemplo, véase como con total explicitud, tanto al plantearse el problema jurídico como al señalar lo que comprende el estudio, la Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado, en la reciente Sentencia del **2 de junio de 2020**, dentro del radicado 11001-03-15-000-2020-01012-00, dice:

"(...)

1. Problema jurídico

Corresponde determinar si la Resolución 691 del 20 de marzo de 2020 proferida por el director general de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ:

- a. *Cumple con los requisitos formales para ser estudiada por esta Corporación bajo el medio de control inmediato de legalidad, esto es si fue expedida (i) en ejercicio de facultades administrativas, (ii) contiene medidas de carácter general y (iii) si desarrolla un decreto legislativo proferido dentro del estado de excepción.*
- b. *Superado el anterior estudio, se procederá a verificar si cumple con los requisitos materiales de conexidad con las normas en que se basa y de proporcionalidad de las medidas adoptadas.*

"(...)

De acuerdo con lo anterior, se debe hacer un control integral, esto es tanto formal como material.

En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: (i) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (ii) que sean medidas de carácter general, (iii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas y (iv) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción."

En cuanto al control material, esta Corporación también ha dicho: (...)".

³² Corte Constitucional. Sentencia C-620/04. M. P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

la emergencia sanitaria y a la abstención mientras se levanta la emergencia sanitaria.

Pues bien, nótese que se tratan de disposiciones generales, impersonales y abstractas, propios de la adopción de medidas de carácter general.

En consecuencia, este primer presupuesto se encuentra acreditado.

B. Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.

Por función administrativa – desde una noción general y amplia -, se entiende aquella que comprende las distintas actividades que realizan los órganos del Estado y las personas del derecho privado autorizadas, en busca de alcanzar los cometidos de su misión constitucional, legal e institucional, y en general, para propender por el bienestar de los asociados, y que no se correspondan con la expedición de leyes o a la de impartir justicia.

En Colombia en virtud de su condición de Estado Unitario³³, la única función pública descentralizada, es la administrativa, y en este orden, el Decreto No. 041 del 20 de marzo, como decisión unilateral que produce efectos jurídicos, al ser expedido por una entidad estatal que hace parte de la descentralización administrativa territorial, como lo es, el Municipio de Morroa, a través de su representante legal y director de su actividad administrativa, lo fue en ejercicio de función administrativa. Recuérdesse que las autoridades administrativas, como lo son, las territoriales, solo pueden ejercer una función pública de otra naturaleza, verbigracia jurisdiccional, cuando excepcionalmente se les autoriza mediante norma con fuerza de ley, lo que no es del caso en esta oportunidad.

C. Que el acto desarrolle decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Tal como lo establecen las normas que lo consagran, y lo ha decantado la jurisprudencia citada en antecedencia, el excepcional y especial control inmediato de legalidad – CIL -, se ejerce sobre los actos que adopten medidas de carácter general, en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados **durante** el estado de excepción.

Se recuerda que este control se establece en especial, sólo sobre dichos actos, y no sobre todos los que en ejercicio de función administrativa se dicten, luego de la declaratoria del estado de excepción, en razón de que son precisamente estos actos administrativos, los que propiamente se dictan en virtud de la excepción³⁴; pues conforme la consagración constitucional del estado de emergencia económica, social o

³³ Constitución Política, artículo 1. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

³⁴ En principio, los demás actos, serán administrativos dictados en coincidencia temporal con la vigencia de la excepción, pero no en su virtud o consecuencia.

ecológica³⁵, y sus normas de complemento dispuestas en la LEEE³⁶, el destinatario principal y directo de la declaratoria de la excepción, es el Presidente de la República, y no, el resto de autoridades administrativas³⁷, las que en virtud de la excepción, solo expedirán, si es del caso - *se requiere o se les autoriza*-, actos administrativos en los que adopten medidas en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional.

Es pertinente precisar también, que los decretos legislativos susceptibles de desarrollo por parte de los actos administrativos, sólo corresponden, a los dictados durante el estado de excepción, y no a los de su declaratoria, pues de éstos, su reconocido carácter de legislativo, sólo se predica, de la declaratoria del estado de excepción en sí misma, su vigencia y la habilitación al Gobierno Nacional para expedir los decretos legislativos, que a continuación adopten, regulen o autoricen bajo ciertas condiciones, las medidas necesarias para atender y conjurar la crisis - *medidas que en el de declaratoria, a título enunciativo, sólo se prevén o anuncian, sin que siquiera se les describa cabalmente*-.

No obstante, es necesario tener presente que las motivaciones del decreto declaratorio, son base para observar en principio, conexidad con la excepción³⁸, y por ello, si un acto administrativo adopta una medida que se muestre coincidente con las anunciadas o previstas, en el decreto de declaratoria de la excepción, debe advertirse su potencialidad de desarrollo, y evitar su descarte *ab-nitio*, para entonces proceder a verificar, la efectiva existencia de decretos legislativos que con anterioridad a la

³⁵ Constitución Política, artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

(...)

³⁶ LEEE, artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocara al Congreso, si no se haya reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Artículo 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

(...)

³⁷ La mera declaratoria del estado de excepción, no varía automáticamente las funciones y competencias del resto de autoridades administrativas. Sin embargo, crea la expectativa de su incrementación, en virtud de lo que se disponga en los decretos legislativos que se dicten en su desarrollo.

³⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Expediente 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA). M.P. Ruth Stella Correa, providencia en la que expresamente se lee: "(...) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. **Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica.** (...)".

expedición del acto administrativo, hayan dispuesto en concreto sobre la medida anunciada.

Precisado lo anterior, debe advertirse que la guía inicial para identificar, si un acto administrativo desarrolla una norma legal superior -en este caso un Decreto Legislativo- es la de atender su propio anuncio como tal, es decir, las normas que el mismo, en su encabezado y texto dice desarrollar, pues ello, es lo que se espera, de quien cumple la tarea de desarrollo, y lo que se reconoce, en principio, permite un orden, para ocuparse sin mayores dificultades de su control.

Así entonces, respecto de los Decretos Legislativos, se tendrán en principio, como actos que los desarrollan, aquellos que expresamente, así lo manifiesten en su texto. *Empero*, este criterio formal para identificar los actos que desarrollan tales decretos, no siempre resulta suficiente.

Al respecto, puede ocurrir que la autoridad expedidora del acto, incurra en ambigüedad, imprecisión, error u omisión al momento de citar las fuentes que dice desarrollar, y no por ello, puede concluirse sin mayor revisión, que entonces no desarrolla el respectivo Decreto Legislativo.

También puede acaecer lo contrario, que mencione en su texto un decreto legislativo, pero en realidad en últimas, materialmente no lo desarrolle, ya sea porque se trata de un decreto legislativo, no susceptible de desarrollo³⁹, ora porque no adopta ninguna medida, partiendo de su fundamento habilitante.

Es razón de ser o finalidad de la institución vía estatutaria del especial "CIL"⁴⁰, sobre los actos que desarrollen los decretos legislativos, evitar que se dicten actos administrativos que contengan medidas generales, que resulten incompatibles o desbordantes⁴¹ de las estipulaciones adoptadas o dispuestas mediante los decretos legislativos, por ello, el criterio identificador de los actos que los desarrollan, no puede ser simple y exclusivamente, el formal o textual, ya explicado, porque en no pocos casos podría significar, la elusión o evasión de un control, que además de automático, se requiere ante todo, sea inmediato.

Lo anterior supone entonces, que la determinación referente, a si el acto administrativo en ciernes, desarrolla o no, un Decreto Legislativo, implique, no simplemente revisar la fuentes que anuncia como desarrolladas, sino también, una comparación material de

³⁹ No todos los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción son susceptibles de ser desarrollados por las autoridades administrativas, solo lo serán, aquellos de cuyo enunciado normativo, surja una autorización o no se disponga directamente la medida, sino que cree la opción de adoptarla o acogerse a ella.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C 179 de 1994: "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".

⁴¹ Ver entre otras, la providencia del 20 de octubre de 2009 del H Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente, Mauricio Fajardo Gómez, radicado 11001-03-15-000-2009-005549-00 (CA), en la que se dice: "De este modo, lo que la Ley Estatutaria en cuestión ha querido es instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquel que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los estados de excepción (letra (e) del artículo 152 constitucional); por consiguiente, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha de efectuar el examen, de manera oficiosa, de todo acto administrativo, de alcance nacional, departamental o local, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, a efecto de verificar que tales determinaciones, adoptadas en ejercicio de la función administrativa, no desborden las finalidades y los límites establecidos por la Constitución, por la Ley y por el propio Gobierno Nacional en los decretos respectivos."

su contenido con aquellos decretos legislativos dictados con anterioridad a su expedición⁴².

Para estos efectos identificadores de los actos objeto de control inmediato de legalidad, cabe precisar también, que el término en “desarrollo” de los Decretos Legislativos, contenido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA, no puede entenderse, como simplemente relativo a reglamentarios, - *que claro está, hoy se aceptan como una especie de ellos-*, sino en comprensión genérica, los que se adopten con su ocasión o partiendo de su fundamento. Se recuerda incluso, que en los inicios de la jurisprudencia sobre la materia⁴³, se discutió si dentro de los actos sometidos al “CIL”, estaban incluidos o no, los reglamentarios. Se le suma, al entendimiento, que si solo fueran los reglamentarios, los actos susceptibles de este especial control, inocua resultare, la asignación a tribunales administrativos, siendo que las autoridades territoriales, no tienen propiamente potestad reglamentaria frente a las normas con fuerza de ley. Recuérdese que ella, la detenta, en general, el Presidente de la República, conforme el numeral 11 del artículo 189⁴⁴ de la C. P., y en especial, según específicas competencias, algunas autoridades nacionales⁴⁵.

Es oportuno señalar, que es posible que los actos administrativos que desarrollen decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, no lo hagan exclusivamente respecto de ellos, sino también al tiempo, de normas ordinarias; pero tal dualidad de fuentes, no les excluye de su especial control inmediato de legalidad, por su conexidad con la excepción, en atención a que desarrollan un decreto legislativo, y en razón del reforzamiento y prevalencia de controles, que la anormalidad institucional implica, para los actos que de ella se deriven⁴⁶.

Pues bien, precisado lo anterior, debe decirse que el decreto remitido para control, dictado el 21 de marzo de 2020, cita una gran variedad de fuentes, unas, constitucionales⁴⁷ y legales preexistentes⁴⁸ a la declaratoria del estado de excepción, otras correspondientes a decretos dictados por el Gobierno Nacional⁴⁹, ya en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020, como lo son, los Decretos 418 y 420 de marzo

⁴² Verificación que le es natural a la competencia de la Sala, pues de su resultado se determinará, si en concreto, el acto administrativo desarrolla o no, un decreto legislativo, presupuesto necesario para la procedencia del control inmediato de legalidad.

⁴³ Así por ejemplo, en la Sentencia de 20 de enero de 1998, expediente CA- 010, se les considera a los decretos reglamentarios, como NO susceptibles del Control Inmediato de legalidad. En la Sentencia de febrero 3 de 1999, ya se acepta por la mayoría de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que los reglamentarios SÍ son susceptibles de CIL, pero con varios salvamentos de voto. Tal discusión, dio lugar a que, en especial, se expusiera en la Sentencia C-011 de mayo 3 de 1999, transcrita en sentencia de 24 de septiembre de 2002 expediente, radicación: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002) de 2002, lo siguiente: “*Como lo definió esta Sala en la sentencia proferida el 9 de febrero del presente año (radicado No. CA-008), dicho control de legalidad cobija los decretos que el Presidente de la República profiere para desarrollar los estados de excepción con fundamento en su potestad reglamentaria (art. 189 num. 11 de la Constitución Política), ya que carecería de toda lógica que se revisaran actos de inferior jerarquía v.gr. las circulares que se revisan en este caso y no se hiciera lo propio con un decreto reglamentario. Sostener la tesis contraria significaría admitir ni más ni menos, que el Presidente de la República podría eludir fácilmente el control anterior establecido con carácter imperativo en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, a través del fácil expediente de invocar su potestad reglamentaria.*”

⁴⁴ Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

⁴⁵ Como la de darse su propio reglamento de las Alta Cortes de Justicia, o las específicas dadas en precisas materias al Consejo Nacional Electoral o al Consejo Superior de la Judicatura.

⁴⁶ Son éstos, los decretos legislativos mismos, como principales mecanismos de la excepción, y los actos administrativos que en desarrollo de ellos, adopten medidas de carácter general.

⁴⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 2º y 315 numeral 3º.

⁴⁸ Ley 9 de 1979, Ley 715 de 2001, Ley 1551 de 2012, Ley 1523 de 2012 y Ley 1801 de 2016, Resoluciones 380 y 385 de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y la Protección Social.

⁴⁹ El destinatario principal de los poderes que la excepción implica.

18 de 2020, decretos éstos que formalmente no se anuncian como legislativos, lo que indica que si solo se tuviera en cuenta el criterio formal de identificación, no podría tenérselos como desarrollador de decretos legislativos.

Sin embargo, se pone de presente que este decreto local, es de aquellos, respecto de los que razonablemente puede sostenerse que ese criterio de identificación no resulta suficiente para de entrada, descartar, sin más consideraciones, la procedencia del control de excepción, en razón de que siendo dictado en vigencia del estado de excepción, presenta una manifiesta coincidencia con los hechos, motivos y causas⁵⁰ que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia social y económica⁵¹, dispuesta en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, e incluso, medidas de las que adopta el acto local, como las de "*reconexión del servicio de agua potable*", guardan íntima relación con unas de las señaladas en ese declaratorio, para evitar la propagación del COVID 19, y así conjurar la crisis.

Así se lee expresamente en el texto del mentado decreto de declaratoria:

Medidas

(...)

Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento (..)"

Se pone de presente que en la parte motiva⁵² del decreto de declaratoria, el Gobierno Nacional, advierte que las medidas que anuncia, requieren sean establecidas o

⁵⁰ Véase en consonancia con lo dicho, como confluyen el acto municipal y el Decreto Legislativo de declaratoria del estado de excepción, en la urgente necesidad de adoptar medidas, en razón de: la declaratoria de la pandemia del Coronavirus -Covid 19- por parte de la OMS; la declaratoria de emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud; el crecimiento exponencial de su propagación en el mundo y la presencia de casos en Colombia.

⁵¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Expediente 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA). M.P. Ruth Stella Correa, providencia en la que expresamente se lee: "(...) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. **Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica.**

⁵² (...)

"Que la adopción de medidas de rango legislativo --decretos ley, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

(...)

Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y

reguladas mediante normas de rango legislativo, y en línea con ello, en su parte resolutive, expresamente dispone en su artículo tercero, que tales medidas, además de las adicionales que puedan resultar necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, serán adoptadas mediante decretos legislativos, así:

"ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo."

Así las cosas, siendo la referente a la prestación continua y efectiva de los servicios públicos como los de acueducto y alcantarillado, una de las medidas anunciadas en la parte considerativa del decreto declaratorio de la emergencia, para evitar la propagación del COVID 19, surge la expectativa, en consecuencia, que, mediante uno de los decretos legislativos de desarrollo de la excepción, se estableciere o regulare una medida relacionada con ésta, partiendo de su anuncio, que definiera cabalmente su contenido y alcance.

En este orden, ante la potencialidad de conexidad con la excepción, del acto local remitido para control, era del caso, dar trámite a su remisión para control, para que con la previa posibilidad de participación del Ministerio Público, la ciudadanía, y la misma autoridad expedidora del acto, sea la Sala Plena del Tribunal, la que proceda en ejercicio de su propia competencia⁵³, a determinar en definitiva, si la adopción de la medida o medidas que adopta el acto administrativo, representa en concreto, desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

La determinación en comento, implica para la Sala, la necesidad de hacer una revisión de los decretos legislativos que se hubieren expedido con anterioridad al acto local, para verificar, si en alguno de ellos, se adoptan medidas relacionadas con la continuidad en servicios públicos; estableciéndole, regulando condiciones, o parámetros para su decreto u orden concreta por la autoridad administrativa, en razón del conocido anunció en ese sentido; aclarando que tal tarea, no la impide la falta de mención expresa de un decreto calificado como legislativo en el texto del acto local, por el contrario, la hace más necesaria, pues atrás se explicó, que en ocasiones se incurre en ambigüedad, imprecisión u omisión en la fuente a desarrollar, y ello puede significar elusión del control de excepción.

Tales defectos en las citas de las fuentes a desarrollar, pueden ocurrir con mayor probabilidad, en fenómenos como la pandemia del COVID 19, que ha dado lugar a dos escenarios, que aunque diferentes, comparten en su denominación el vocablo

mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.

*Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.
(...)*

⁵³ Competence de la competence, quien tiene la competencia para hacer el control, la tiene para determinar, si se cumplen los presupuestos formales para ejercerlo.

“emergencia”, así como la finalidad de conjurar la crisis por la pandemia del Covid - *a/ menos en cuanto a lo de salud pública se refiere-*, y contemplan la posibilidad de participación de las autoridades administrativas, en este caso, una emergencia sanitaria decreta por el Ministerio de Salud, y un estado de excepción de emergencia social y económica, marco en el que es posible se dicten decretos legislativos que permitan a la autoridad administrativa, adoptar medidas en su desarrollo; una que dio lugar a la otra⁵⁴, y con incluso al menos parcialmente, coincidencia temporal paralela, y con innegable incidencia entre ellas respecto de las medidas que se adoptan⁵⁵.

Tampoco hace pantalla a la mentada revisión, el hecho de que el acto, cite expresamente en su fundamento normas ordinarias preexistentes, pues ello, *per se* no le inhibe, su potencial conexidad con la excepción, recuérdese que puede suceder que el acto desarrolle al tiempo, tanto legislación especial de la excepción, como ordinaria, y solo si se excluye la posibilidad de desarrollo de un legislativo, podrá concluirse la improcedencia del especial control.

Así entonces, para la fecha de expedición del Decreto 041 del 20 de marzo de 2020, consultada la página de la Presidencia de la República, se habían expedido como formalmente legislativos, aparte del Declarativo 417 del 17 de marzo de 2020; los decretos: 434 y 438 del 19 de marzo de 2020; 439, 440 y 441 del 20 de marzo de 2020, son ellos, los que corresponde revisar, para en concreto poder descartar o corroborar, si el acto municipal los desarrolla materialmente.

Hecha la revisión de los Decretos Legislativos, expedidos con anterioridad al decreto municipal, se observa que, entre todos ellos, en línea de congruencia con lo previsto en el decreto declarativo de la emergencia social y económica, el Decreto Legislativo 441 de 2020, dispone regulaciones relacionadas con la prestación efectiva y continua de los servicios públicos *-Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados-*

Así, se tiene que:

- Decreto 441 del 20 de marzo de 2020 “Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.

Esta norma legislativa, siendo congruente con lo dispuesto en el decreto de declaratoria de la emergencia regula lo concerniente a servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del estado de emergencia, dictando disposiciones relacionadas con: (i) Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados; (ii) Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria; (iii) Uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua

⁵⁴ Basta con leer las motivaciones del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaratorio del estado de excepción.
⁵⁵ Véase como gran parte de las medidas adoptadas en los decretos legislativos dictados en virtud del estado de excepción de emergencia, disponen que su vigencia estará dada por la duración de la emergencia sanitaria decretada por Min Salud con ocasión de la Pandemia del COVID 19. Por ejemplo, a las de suspensiones de términos legales y actuaciones administrativas, y las de decretos de urgencia manifiesta para contratar, establecidas o autorizadas en decretos legislativos del estado de emergencia social y económica, se les señala como vigencia, la de la emergencia sanitaria.

potable y saneamiento básico; y (iv) Suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe decirse, que en cuanto a la orden de reconexión del servicio de agua potable con ocasión de la emergencia generada por la pandemia del Covid 19, se observa que pese a que no hizo formal mención de él, su enunciado normativo se corresponde con el artículo primero del Decreto Legislativo 441 del 20 de marzo de 2020, lo que obliga a la Sala a determinar, si efectivamente puede concluirse que lo desarrolla.

Al respecto, dice el acto local en su artículo noveno: **"Se ordena a la empresa de servicios públicos la reconexión inmediata del servicio de agua potable a los usuarios que la tengan suspendida hasta el levantamiento de medida de emergencia sanitaria y evitar subir los precios en este servicio durante la medida"**. Enunciado normativo, sin duda similar, al del artículo 1° del citado decreto, que reza:

"Artículo 1. Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados. Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto que cuenten con suscriptores residenciales en condición de suspensión y/o corte del servicio -con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio-, realizarán, sin cobro de cargo alguno, la reinstalación y/o reconexión de manera inmediata del servicio público domiciliario de acueducto.

PARÁGRAFO. Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto asumirán el costo de la reinstalación y/o reconexión del servicio, en los términos y condiciones que señale la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), sin perjuicio de que los mencionados prestadores puedan, para tal actividad de reinstalación y/o reconexión, gestionar aportes de los entes territoriales".

Analizado ese artículo 1°, observa la Sala, que más allá de la correspondencia de su enunciado con el acto local, no es propiamente susceptible de desarrollo por la autoridad municipal, por cuanto su estructura normativa señala su claro y directo destinatario, cual es la empresa de servicios públicos, y no implica una autorización a la autoridad territorial, ni plantea una opción, a la cual acogerse, tampoco una disposición que la condicione a su adopción por la entidad territorial, en este caso la medida está adoptada directamente por el mismo decreto legislativo, al disponer la prohibición de suspensión o la reconexión del servicio, es decir, la empresa está obligada a hacerlo. Así, la actuación de la autoridad municipal, será relativa a verificar su efectivo cumplimiento, pero no en este caso, a adoptar medidas en su desarrollo.

Ahora bien, este decreto contiene otros artículos⁵⁶ que en principio, podrían ser susceptibles de desarrollo, por la entidad territorial, como por ejemplo; i) *El uso de los*

⁵⁶ "Artículo 2. Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria. Durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, los municipios y distritos asegurarán de manera efectiva el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto, y/o esquemas diferenciales, a través de las personas prestadoras que operen en cada municipio o distrito.

PARÁGRAFO. Excepcionalmente, en aquellos sitios en donde no sea posible asegurar el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto y/o los esquemas diferenciales, los municipios y distritos deberán garantizarlo a través de medios alternos de aprovisionamiento como carrotaques, agua potable tratada

recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, y ii) La garantía de la prestación del servicio público de acueducto y/o los esquemas diferenciales, a través de medios alternos de aprovisionamiento como carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros”, sin embargo, el decreto municipal nada dijo al respecto, por consiguiente, no puede decirse se ocupó de desarrollarlo

En síntesis, a pesar de tener en su parte resolutive, un enunciado de contenido casi idéntico al del artículo 1 del Decreto 441 de 20 de marzo de 2020, no puede concluirse que lo desarrolla.

Establecido lo anterior, debe señalarse que el acto remitido, señala y adopta otras medidas, entre ellas:

- (i)** establecimiento del toque de queda en el todo el territorio del Municipio de Morroa y sus excepciones;
- (ii)** restricción de la circulación de niños, niñas y adolescentes en todo el territorio del Municipio de Morroa;
- (iii)** suspensión de eventos o aglomeraciones públicas y privadas de carácter social, deportivas, artísticas, recreativas, culturales, religiosas, políticas o de cualquier otra índole;
- (iv)** prohibición de consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones;
- (v)** La limitación de visitas en hospitales a pacientes.
- (vi)** El cierre temporal de establecimientos educativos públicos y privados de educación preescolar, básica, media y superior en el Municipio de Morroa-Sucre, impulsando el uso de medios tecnológicos y plataformas educativas virtuales.

Medidas éstas, que además de dictarse con fundamento en leyes ordinarias preexistentes, como la ley 136 de 1994, y 1801 de 2016, también dicen sustentarse en decretos expedidos en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica y con ocasión de los hechos que la motivaron, como lo son, los Decretos 418 y 420 del marzo 18 de 2020, pero que formalmente no tienen la connotación de legislativos.

No obstante, resulta relevante manifestar, que respecto del Decreto 418 de marzo 18 de 2020, trascendente en el manejo del orden público en época de la emergencia, parte de su contenido ha sido susceptible de discusión sobre real naturaleza, porque aunque formalmente se le presenta como dentro de la competencia ordinaria de impartir

envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros, siempre que se cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico.

Los medios alternos de aprovisionamiento serán coordinados por las entidades territoriales con las personas prestadoras de su jurisdicción, para lo cual, se tendrán en cuenta (i) que se debe garantizar el consumo básico, (ii) las características y criterios de la calidad de calidad del agua para consumo humano, y, (iii) evitarse aglomeraciones de personas.

Artículo 3. Uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico., Durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, los municipios, distritos y departamentos para asegurar el acceso de manera efectiva a agua potable, podrán destinar los recursos necesarios del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) para financiar medios alternos de aprovisionamiento como carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros, siempre que se cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico.

instrucciones en materia de orden público; puede sin embargo, sostenerse que la exigencia de autorización o coordinación previa a la adopción de la medida de orden público, por parte Gobernadores y Alcaldes, de que trata el parágrafo 2, de su artículo 2, puede verse como una adición o requisito adicional a lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016, que no contempla tal exigencia para el decreto de las medidas de orden público por los alcaldes y Gobernadores, y en principio, solo una norma con fuerza de ley, podría modificar otra del mismo rango y jerarquía.

Se le suma a la discusión que el mismo decreto en su en su parte motiva, dice apoyarse en los poderes especiales, más allá de los ordinarios, que para el orden público le inviste la declaratoria del estado de excepción, y cita expresamente, la C-179 de 1994 que precisamente estudió la constitucionalidad de la Ley EEEE, así "*Que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 1994 reiteró que durante periodos transitorios, se le confieren al Presidente de la República mayores poderes para restablecer el orden perturbado y poner fin a la crisis, salvaguardando los derechos de la población, garantizando su seguridad y el funcionamiento normal de las instituciones públicas y que durante los estados de excepción operan en forma concordante y colaborativa todos los poderes públicos, como Representantes de la unidad nacional, con el fin de conjurar las situaciones de crisis y en cumplimiento del artículo 113 de la Constitución Política, que consagra la separación de las distintas ramas del poder público y la colaboración armónica para lograr los fines esenciales del Estado*".

Empero, debe decirse que frente a actos administrativos expedidos con fundamento en el Decreto 418 de marzo de 18 de 2020, el H. Consejo de Estado⁵⁷ ha admitido para trámite de control inmediato de legalidad -como ocurrió también en este caso-, dictados por el Gobierno Nacional en vigencia del estado de excepción, pero que luego dieron lugar a su improcedencia, y por ello, en decisión de Sala Especial de Decisión, la alta corporación precisó:

"(...)

De la anterior revisión normativa, se tiene que ni el Decreto 418 de 2020 ni el Decreto 420 del mismo año, son decretos legislativos, sino decretos dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción en uso de sus facultades ordinarias.

Así las cosas, para esta Sala es claro que la Resolución 691 de 2020 fue proferida con fundamento en el ejercicio propio de las funciones del director general y no en desarrollo de un decreto legislativo.

*En este punto se precisa que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro en indicar que el control inmediato de legalidad solo procede frente a medidas de carácter general **dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción**, por lo que no caben dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general dictadas como desarrollo de decretos expedidos por el presidente en ejercicio de sus atribuciones con ocasión del estado de excepción, sino que tiene que ser en desarrollo de un decreto legislativo.*

⁵⁷ Consejo de Estado, Sentencia del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-01012-00.

Por lo anterior, en este caso no se cumple con uno de los requisitos para ser estudiado bajo el control inmediato de legalidad, y en consecuencia el presente medio de control será declarado improcedente.

(...)

Determinado entonces que el decreto local, aunque presenta coincidencias motivacionales respecto de un decreto legislativo, solo lo replica pero no adopta propiamente una medida en su desarrollo, y teniendo en cuenta que, si bien el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, admitió para trámite de control inmediato de legalidad a actos dictados con fundamento el Decreto 418 de marzo 18 de 2020, luego finalmente en decisión de Sala, declaró la improcedencia de tal control; queda por concluirse en definitiva, que las medidas adoptadas por el decreto municipal remitido, no constituyen desarrollo de un decreto legislativo.

En razón de lo precedentemente expuesto, al no cumplirse respecto del Decreto No. 041 de marzo 20 de 2020, uno de los presupuestos formales, en tanto el acto que adoptó las medidas en ejercicio de función administrativa, no lo fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, siendo lo del caso, entonces proceder por la Sala, a declarar la improcedencia frente a él, del control inmediato de legalidad.

III. DECISIÓN.

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

FALLA:

PRIMERO: Declarar improcedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 041 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Morroa, de conformidad con los razonamientos expuestos.

SEGUNDO: Notifíquese esta decisión al Alcalde Municipal de Morroa, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal-.

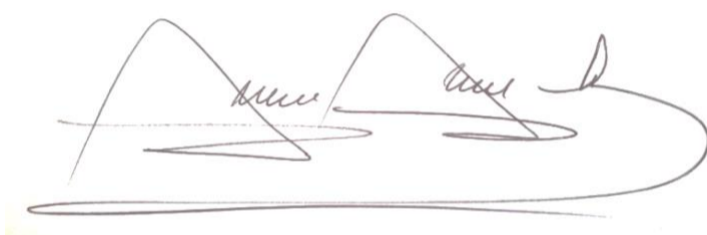
TERCERO: Publíquese esta providencia en la página web de la rama Judicial, en el enlace correspondiente a este Tribunal, y en su página web www.tribunaladministrativodesucre.gov.co, para que la comunidad de Morroa, y en general, tenga conocimiento de la decisión.

La presente decisión fue adoptada en Sala Plena de la fecha, según consta en acta de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE
Magistrado ponente



TULIA ISABAL JARAVA CÁRDENAS
Magistrada.



ANDRÉS MEDINA PINEDA
Magistrado



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado
(Con salvamento de voto)