

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –
Decreto 30 de 24 de marzo de 2020- expedido por
el alcalde del municipio de San Luis de Gaceno.
RADICACION: 1500123330002020- 00321- 00**

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del medio de control de la referencia, en los siguientes términos:

II. ANTECEDENTES

2.1. Del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las medidas adoptadas.

El presidente de la República y los ministros del Despacho, en aplicación de las facultades previstas en el Artículo 215 de la Constitución Política, suscribieron el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*¹.

En dicha decisión, se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria, por la Organización Mundial de la Salud –OMS_, de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19, debido a la velocidad de su propagación. En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resultaba grave e inminente, pues afecta la Salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, el aumento exponencial de casos de contagio del Coronavirus COVID- 19; finalmente, en el aludido decreto legislativo, se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario

adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior².

En consecuencia, en el mencionado decreto legislativo, se enunció una serie de medidas que serían adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia y se precisó que, de resultar necesario, se diseñarían estrategias adicionales para afrontar la crisis.

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

- Disposición de recursos que se encuentren a cargo de la Nación y 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.

- 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 decreto.

- La adopción de medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal; estas medidas deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.

- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías –FNG, mediante el 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 las personas naturales o jurídicas y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

- La creación de un Patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial para la financiación e inversión de proyectos destinados a atender, mitigar y superar los efectos causados por la emergencia.

- Medidas que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, medidas que deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República y adelantar los procesos de enajenación de activos de forma ágil.

- Analizar las medidas tributarias para permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos y para evitar una mayor

afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el Comercio.

- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Medidas 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 las crisis.

- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.

- El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, como herramienta esencial para permitir la protección de la vida y de la salud de los colombianos.

- Medidas extraordinarias encaminadas a que los habitantes del territorio puedan atender las obligaciones de diferente índole – 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 la fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

- Expedición de 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 de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedición de normas por parte del Gobierno Nacional 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.

- Medidas para garantizar la prestación de servicios públicos – flexibilizar criterio de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria de abastecimiento a 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-.

- Con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia derivada de la pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, obtengan 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.

- Autorizar la entrega de transferencias monetarias adicionales extraordinarias a favor de los beneficiarios de los programas Familias en acción, Colombia Mayor, Jóvenes en acción y de la compensación del impuesto sobre las rentas IVA.

- Modificación de las disposiciones normativas del Sistema General de Regalías- SGR- para garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la pandemia COVID- 19.

- Acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria.

-Autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas.

2.2. Del Decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020- expedido por el alcalde del municipio de San Luis de Gaceno.

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el Decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020- expedido por el alcalde del municipio de San Luis de Gaceno *"por medio del cual se adopta la medida de aislamiento impartida por el Decreto 457 de 2020 y se dictan otras disposiciones"*.

En la parte motiva, se advierte que el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

i) De orden constitucional: Artículos 1, 2, 209 y 315.

ii) De orden legal:

- Ley 1081 de 2016, artículo 198
- Ley 136 de 1994, artículo 91
- Ley 1551 de 2012, artículo 29

iii) Decretos y resoluciones de orden nacional:

- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.
- Decretos 418, 420 y 423 de 2020.
- Decreto 457 de 2020, artículo 2.

iv) Actos administrativos de orden Departamental

- Decretos 192 y 196 de 2020.

Así, en la parte resolutive del acto administrativo, se decretó:

"ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar la medida de aislamiento ordenada mediante Decreto Nacional No. 457 de marzo 22 de 2020; así: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de San Luis de Gaceno, a partir de las cero horas (00:00 a.m) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) a.m. del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio Municipal, con las excepciones previstas en el artículo 3 de Decreto 457 de marzo 22 de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.

ARTICULO SEGUNDO: Adoptar las excepciones a que se refiere el Decreto 457 de marzo 22 de 2020, en su artículo 3º, las cuales se deberán informar y socializar mediante avisos y publicaciones en redes sociales.

ARTICULO TERCERO: Prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes durante las 2 horas del día en todos los establecimientos que vendan estos productos (tiendas, bares, discotecas, centros deportivos, juegos de azar, entre otros) durante el tiempo que perdure la medida de aislamiento.

ARTICULO CUARTO: Se prohíbe la ejecución de toda obra civil, salvo la excepción expresada en el numeral 31 del artículo 3º del Decreto 457 de 2020.

ARTÍCULO QUINTO: Solo podrá salir una persona por familia durante el tiempo del aislamiento a realizar compras de suministros alimenticios y con el fin de evitar aglomeraciones se adoptará la siguiente restricción teniendo en cuenta el último dígito de la cédula.

a. Lunes: en horario de 9:00 a.m. a 11:00, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 0 y 1; y de 4:00 a 6:00 p.m. a quines su número de cédula termine en 2 y 3.

(.....)

ARTICULO SEXTO: Se conmina a los propietarios, administradores y trabajadores de droguerías, supermercados, placitas campesinas y demás establecimientos de comercio autorizados o excepcionados por el Decreto Nacional, a evitar las aglomeraciones y desabastecimiento de los productos de la canasta familiar y adoptar todas las medidas pertinentes de higiene, salubridad y asepsia al ingreso y salida de los establecimientos.

ARTICULO SEPTIMO: Ordenar a los propietarios, administradores y trabajadores de droguerías, supermercados, placitas campesinas y demás establecimientos de comercio autorizados o excepcionados por el Decreto Nacional, que permitan el ingreso sólo de un miembro por núcleo familiar a realizar sus compras y en los

casos de abastecimiento de alimentos, además respetar los horarios establecidos en el artículo quinto del presente Decreto.

ARTICULO OCTAVO: *Ordenar a los organismos de seguridad, autoridades militares y de gobierno municipal, hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el municipio y proceder a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016 y demás normas aplicables.*

ARTÍCULO NOVENO: *La inobservancia o violación de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o en la norma que sustituya, modifique o derogue.*

ARTÍCULO DÉCIMO: *El presente acto administrativo, rige a partir de la fecha de su expedición."*

2.4. Del Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de Colombia, dispuso que tanto el decreto de declaratoria de estado de excepción, como los decretos legislativos que lo desarrollan y las demás decisiones de naturaleza administrativa o reglamentaria que concretan las medidas adoptadas por los decretos con fuerza de ley, deben ser objeto de control.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad, se erige como el mecanismo jurídico previsto para "(...) *examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo*"¹.

El artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 – Ley estatutaria de los estados de excepción-, reguló el control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

"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".*

Valga precisar que el artículo 136 del C.P.A.C.A. consagra en términos idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibídem*, estableciendo el control inmediato de legalidad como uno de los medios de control que debe tramitarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, expediente 11001031500020100036900 (CA). C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas.

Así, se tiene entonces que se hace necesario verificar el cumplimiento de cuatro requisitos, a efectos de que la jurisdicción contencioso administrativa conozca y pueda resolver el mecanismo del control inmediato de legalidad, esto es, (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) expedido en vigencia del estado de excepción, (iii) en ejercicio de la función administrativa y, **(iv) que el acto tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria de los estados de excepción**. Sumado a lo anterior, los Tribunales Administrativos tendrán competencia del medio de control cuando el acto sea expedido por una autoridad del orden territorial.

En cuanto a las características de esta clase de medio de control, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10-, sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00, las clasificó de la siguiente manera:

"1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes...

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 de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo...

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

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán 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."

En suma, la declaratoria de Estados de Excepción, dentro de la que se encuentra el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atiende a las especiales y excepcionales circunstancias establecidas principalmente en el artículo 215 superior, para las cuales la normativa aplicable en condiciones de normalidad se torna insuficiente e ineficaz y por lo tanto se impone la adopción de medidas administrativas de carácter general tendientes a conjurar la crisis.

2.5. Trámite del Medio de Control. En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el alcalde del Municipio de San Luis de Gaceno remitió el Decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020.

2.5.1. Auto avoca conocimiento. Mediante auto notificado en el estado de fecha 23 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de San Luis de Gaceno; en la mencionada decisión judicial, igualmente se dispuso fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

2.5.2. Intervenciones procesales. Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo emitió pronunciamiento en el sentido de indicar que el Decreto 030 de 2020 **no es contrario** a las disposiciones contenidas en el decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ni en los posteriores decretos legislativos que desarrollan dicho estado, ni mucho menos en los decretos ministeriales que se derivaron de tales medidas, sino que viene a ser una ratificación y un complemento a tales medidas de aislamiento adoptada en el decreto legislativo 457 del 22 de marzo de 2020.

Dentro del término de fijación del edicto, no se formuló escrito de intervención por parte de algún ciudadano.

- **Concepto de Personero Municipal:** El Personero del Municipio de San Luis de Gaceno emitió concepto en el sentido de indicar que las medidas tomadas por el Alcalde en el Decreto 030 de 24 de marzo de 2020 fueron expedidas en uso de las facultades conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, y no son contrarias a las medidas adoptadas en los Decretos Nacionales 418, 420 y 423 de marzo de 2020 frente al Decreto 417 de marzo de 2020 de declaratoria del Estado de Emergencia económica, social y ecológica en todo el

territorio nacional con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19 (sic).

Afirmó que la medida de aislamiento, con sus excepciones, fueron adoptadas por el municipio de San Luis de Gaceno de conformidad con la orden impartida por el presidente de la República en el Decreto 457 de 2000, la que asegura debe aplicarse de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes, de conformidad con el artículo 2° del decreto legislativo 418 del 18 de marzo de 2020.

Con relación a la medida de prohibir en el municipio durante las 24 horas el expendio y consumo de bebidas embriagantes, precisó que la misma se tomó para evitar que estando la población en aislamiento, las personas lleven bebidas embriagantes a sus hogares lo que podría dar lugar a violencia intrafamiliar, contravenciones e incluso homicidios, situaciones que infirma fueron previstas en Reunión del Consejo de Gobierno del 24 de marzo.

Por último, indicó que si bien las medidas adoptadas en el referido Decreto municipal, limita algunas libertades públicas, tales como la libre movilización de las personas en el municipio, lo cierto es que se hace con el fin de garantizar el derecho fundamental a la salud pública, a la vida y la integridad personal, entre otros derechos, razones por las que considera que el Decreto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico.

- **Concepto del Ministerio Público.** La Procuradora 121 Judicial II para asuntos administrativos, remitió al correo institucional de la Secretaría General del Tribunal, concepto dentro del presente asunto en el que solicita se declare ajustado a la normatividad el acto sometido a control inmediato de legalidad, por considerar que el mismo fue expedido por el alcalde del Municipio de San Luis de Gaceno, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 315 de la C.N., y no solo se fundamentó en las normas de orden Nacional que se han expedido con ocasión de la pandemia, sino que además se basó en las normas y principios que regulan las funciones de las autoridades municipales en materia de orden público, así como en cumplimiento de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, que regula el derecho fundamental a la salud y dispone que es el Estado es responsable de proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Por lo anterior, concluyó que el Decreto Número 030 del 24 de marzo de 2020, resulta acorde y proporcional a la emergencia sanitaria declarada, toda vez que busca poner en práctica las pautas adoptadas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 417 de 2020, sobre la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional, y los Decretos 420 y 457 de 2020.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

De conformidad con las previsiones de los artículos 151-14 y 185-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo es competente para emitir decisión en única instancia dentro del presente asunto.

3.2. Problema jurídico.

Se contrae a determinar, si procede el control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si el Decreto No. 30 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de San Luis de Gaceno "*por medio del cual se adopta la medida de aislamiento impartida por el Decreto 457 de 2020 y se dictan otras disposiciones*", se ajusta a las normas mediante las cuales el presidente de la República, decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y a las que regulan y desarrollan dicho estado de excepción.

3.3. Tesis de la Sala Plena. El Decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020 no cumple con uno de los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción. En efecto, el Decreto municipal 030 tan solo se limitó a desarrollar una función propia de los alcaldes municipales en materia de policía. Por esta razón, la Sala Plena declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad, dado que no se cumple con el criterio de **CONEXIDAD** que debe existir entre el acto administrativo sujeto a control y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que da lugar a la declaratoria del estado de excepción.

3.4. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso

3.4.1. De las medidas adoptadas en ejercicio de facultades de policía.

Como se explicó en precedencia, el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA, tal como lo ha establecido el Consejo de Estado, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de tal forma que se debe 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 del Estado de Emergencia.

Al respecto, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento se refirió a los asuntos susceptibles de control inmediato de legalidad como sigue:

"De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no penden directamente un decreto legislativo”².

De esta forma, para que resulte procedente el estudio de un tema regulado mediante decreto por una administración municipal, debe reunirse como requisitos: **i)** Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal **ii)** Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y **iii)** que se trate de un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción.

En este punto, la Sala Plena dejará en claro que a través del Decreto 417 de 2020 el Gobierno Nacional tan solo declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, advirtiendo, tal como se puede deducir de los artículos segundo y tercero *ibidem*, que a futuro, y mediante decretos legislativos, se encargaría de reglamentar los asuntos enunciados en la parte motiva del referido decreto de emergencia, así como las demás medidas que se hicieran necesarias para conjurar la crisis originada por la pandemia del COVID-19, es decir, **a través del mismo no se reglamentó nada**, lo que deja entrever que su naturaleza es de carácter meramente declarativa, y que serán los Decretos Legislativos que se expidan con posterioridad los que reglamenten verdaderamente las materias enunciadas en el primero.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N.º 19. Auto de 20 de mayo de 2020. Exp. 11001-03-15-000-202001958-00 C. P. WILLIAMHERNÁNDEZ GÓMEZ.

Como fue enunciado atrás, la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica tuvo lugar a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, esto es, antes de ser proferido por la alcaldía de San Luis de Gaceno el decreto municipal No. 30 de 24 de marzo de 2020, por lo que, en principio, a partir de allí, se podría pensar que éste es desarrollo de aquel y que en consecuencia existe algún nivel de conexidad, sin embargo, aunque así fuera, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo determinó que la conexidad del Decreto objeto de control con la declaratoria de Emergencia Económica, social y ecológica, no es suficiente para que se active el control inmediato de legalidad previsto tanto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como en el artículo 136 del CPACA, sino que como quiera que, de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, el Presidente, con la firma de todos sus ministros, debe dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, para que proceda el control especial, los actos generales proferidos, entre otros, por los alcaldes, deben desarrollar estos últimos⁸.

En este sentido, revisadas las medidas adoptadas por el Municipio de San Luis de Gaceno así como la parte motiva del acto bajo estudio, concluye la Sala que en él no se desarrollaron las disposiciones o medidas adoptadas en los decretos legislativos expedidos en el marco de la actual emergencia económica, sanitaria y ambiental, toda vez que, el sustento devino de la aplicación de las facultades otorgadas en la ley 136 de 1994, 1801 de 2016 y en la ley 1551 de 2012, estatutos normativos que enlistan las funciones ordinarias de los alcaldes en materia administrativa, de orden público y de funciones de policía.

En este sentido, revisado lo dispuesto en el decreto objeto de control de legalidad, éstos contienen órdenes tendientes a adoptar medidas para evitar la masificación del contagio del coronavirus COVID - 19, y para mantener el orden público, a través del aislamiento preventivo obligatorio y la imposición de ley seca. Empero, estas medidas no fueron expedidas en desarrollo de algún decreto legislativo, toda vez que, más allá de citar el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020³, realmente el sustento devino de la aplicación de las facultades otorgadas a los alcaldes municipales por medio de las leyes 1551 de 2012⁴ y 1801 de 2016⁵.

Lo anterior implica que la Sala deberá relevarse del estudio de las medidas adoptadas en el Decreto 030 de 24 de marzo de 2020, y, de esta manera,

³ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

⁴ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

⁵ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

declarar improcedente su control inmediato de legalidad, por no cumplirse con el criterio de **CONEXIDAD** que debe existir entre el acto administrativo sujeto a control y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que da lugar a la declaratoria del estado de excepción.

FALLA

Primero. PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad respecto del Decreto **030 de 24 de marzo de 2020** expedido por el alcalde del municipio de San Luis de Gaceno "*Por medio del cual se adoptan la medida de aislamiento impartida por el Decreto 457 de 2020 y se dictan otras disposiciones*", conforme a las razones antes expuestas.

Segundo. Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente dejando las constancias del caso.

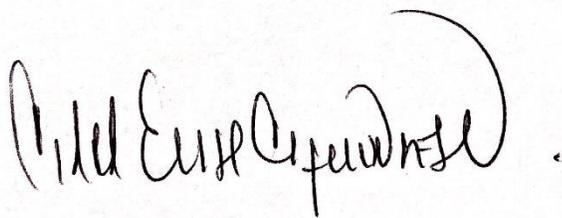
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

Notifíquese y Cúmplase,



FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Magistrado

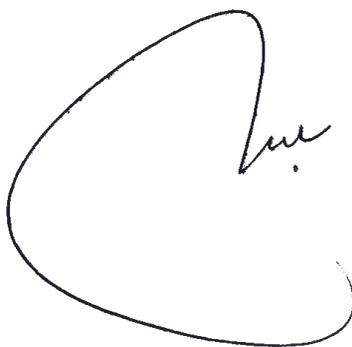


CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrado

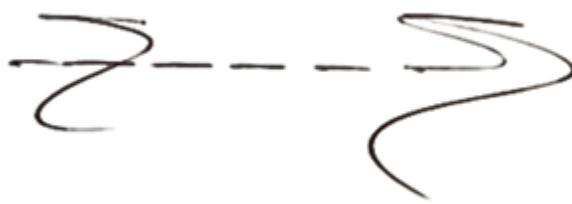


ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020
Autoridad: Municipio de San Luis de Gaceno
Expediente: 15001-23-33-000-2020- 00321- 00