



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE** **Despacho Primero**

**Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete.**

Sincelejo, veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020)

**Asunto:** Admisión.  
**Medio de Control:** Control inmediato de legalidad.  
**Proceso:** 70-001-23-33-000-2020-00157-00.  
**Acto:** Decreto No. 060 de marzo 24 de 2020, expedido por el Municipio de San Benito de Abad – Sucre.

### **OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisión de la solicitud de control inmediato de legalidad respecto del Decreto Municipal No. 060 de marzo 24 2020 *"POR EL CUAL SE IMPARTE INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID – 19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO"*, expedido por el Alcalde Municipal (I) de San Benito de Abad, Sucre.

### **I. ANTECEDENTES.**

El Alcalde Municipal (I) de San Benito de Abad, remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto Municipal No. 060 de marzo 24 2020 *"POR EL CUAL SE IMPARTE INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL*

*CORONAVIRUS COVID – 19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO*

El acto señalado, fue objeto de reparto correspondiéndole al presente Despacho Primero, siendo enviado al correo electrónico habilitado para el efecto por esta Corporación, a fin de darle el impulso procesal del caso.

Igualmente, la Ley 1437 de 2011 regula en su artículo 185, la cuerda procesal en la que se surte el control inmediato de los actos administrativos expedidos con ocasión o en desarrollo de los Decretos Legislativos durante el Estado de Excepción.

Debe señalarse también que por la naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad, su especial trámite no puede ser suspendido, pues se constituye por ley estatutaria, como una de las garantías propias de los estados de excepción, por ello, el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020<sup>1</sup>, dispuso excepcionar su adelantamiento, de la suspensión de términos judiciales dispuesta en los Acuerdos: 11517<sup>2</sup> del 15 de marzo de 2020, 11521<sup>3</sup> del 19 de marzo de 2020, 11526<sup>4</sup> del 22 de marzo 2020 y 11532 del 11 de abril de 2020<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> "Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos"

<sup>2</sup> "Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública"

<sup>3</sup> "Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública"

<sup>4</sup> "Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública"

<sup>5</sup> "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones, y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública."

## II. CONSIDERACIONES

La Constitución Política consagra en su artículo 215, que 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, el Presidente de la República puede declarar el Estado de Emergencia.

Los actos administrativos que sea expedidos por el Gobierno Nacional o por las autoridades territoriales, con fundamento y desarrollo de 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, en virtud de lo dispuesto en la Ley 137 de 1994- estatutaria de los estados de excepción, cuyo artículo 20, 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."*

De igual manera, el artículo 136 del CPACA dispone:

***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.*

El mismo estatuto procesal, en 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 Colombia, mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020<sup>6</sup>, 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 conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19<sup>7</sup>, conforme se pone de presente en la parte considerativa de dicho Decreto Legislativo que declara el estado de excepción.

Inmediatamente y ya en ese marco, el Presidente de la República, expidió el Decreto 418 de marzo 18 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público. Asimismo, el mismo día, profirió el Decreto 420 de 2020, por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden

<sup>6</sup> "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

<sup>7</sup> Entre sus motivaciones, expone que el pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, había declarado previamente «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional...

público, dirigidas a los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, a fin de que decretaran medidas sobre el particular.

Posteriormente, dentro del mismo contexto de la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020<sup>8</sup>, que deroga el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, y en el que dispone el aislamiento preventivo obligatorio y una serie de instrucciones, medidas preventivas y de contención de la Pandemia del Coronavirus-Covid-19-, en todo el territorio nacional, cuya vigilancia, control y ejecución estarán a cargo de los alcaldes y gobernadores en ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Constitución y la ley.

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los estados de excepción y 134 del C.P.A.C.A, el Alcalde municipal (i) de San Benito de Abad, envía a este Tribunal Administrativo, el Decreto Municipal No. 060 de marzo 24 de 2020, para que surta el especial control inmediato de legalidad, consagrado en los estados de excepción respecto de los actos administrativos que se dicten con fundamento y desarrollo de los decretos legislativos.

Aunque el decreto remitido para control, no menciona expresamente como fuente legal a desarrollar, el Decreto Legislativo 417 de 18 de 2020, que declaró el estado de excepción, ni tampoco otro de los formalmente expedidos con ese carácter, se advierte que fue expedido el 24 de marzo de 2020, es decir, ya en vigencia de la declaratoria de la emergencia, y ante todo, que las motivaciones que se exponen como justificación de las medidas que con él se pretenden adoptar para el municipio, corresponden y se subsumen dentro los supuestos que dieron

<sup>8</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus –Covid-19-, y el mantenimiento del orden público”

lugar a la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica y social, como son, los de la declaratoria de pandemia del corona virus -COVID 19- por parte de la OMS; el crecimiento exponencial de su propagación en el mundo y la presencia de casos en Colombia; la declaratoria por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, de la emergencia sanitaria, por causa de la mentada pandemia, y la necesidad de adoptar las medidas necesarias para su prevención, contención y mitigación.

Sumada a su coincidencia causal y motivacional con la declaratoria del estado excepcional de emergencia, el acto que se remite para control, cita entre otros, como uno de sus fundamentos, el Decreto 457 de 22 marzo de 2020, el cual fue expedido por el Gobierno Nacional en el marco y contexto de la declaratoria del estado de excepción<sup>9</sup>, y como

<sup>9</sup> Al respecto, ver auto de abril 15 de 2020, expedido por la Sección Segunda, Subsección A del H. Consejo de Estado, en el expediente con radicado 11001-03-15-000-2020-01006-00, Control Inmediato de Legalidad, C. P. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, en el que se consideró:

*"Así, dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, que ha limitado ostensiblemente 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 los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de 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», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no penden directamente un decreto legislativo**; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.*

*Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y **457 del 22 de marzo de 2020**, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016.  
(...)*

puede verse, el H. Consejo de Estado, ha admitido ejercer control inmediato de legalidad sobre actos administrativos dictados con fundamento en él<sup>10</sup>.

Así entonces, atendiendo las premisas expuestas en antecedencia, en principio, se haría necesaria, la revisión de las disposiciones del decreto, para verificar su compatibilidad con las adoptadas en los actos superiores dictados con ocasión del estado excepción, y por ello, para el Despacho, la mera falta en el acto remitido, de mención formal al decreto legislativo de la declaratoria del estado de excepción u otro formalmente expedido con tal carácter, no puede significar *per se*, su

*En conclusión, en estos casos, es evidente que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.*

*Por esto, bajo un criterio de razonabilidad, y dado que la esencia del control inmediato de legalidad radica en garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, se hace necesario actualizar el contenido de las disposiciones legales antes enunciadas, para que la base de actos generales expedidos por las autoridades administrativas territoriales o nacionales que pueden ser revisados a través de ese medio de control se amplíe.*

*(...)”*

<sup>10</sup> Al respecto, puede verse las siguientes providencias del Consejo de Estado, en las que se avoca control inmediato de legalidad, respecto de actos administrativos (Resoluciones, Circulares) expedidos como fundamento o desarrollo del **Decreto 457 de 22 de marzo de 2020**, así:

.-Auto de fecha 30 de marzo de 2020, expediente de radicado. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, que reza:

*“4).- Para garantizar que al interior de la entidad el «aislamiento preventivo obligatorio» ordenado en el Decreto Legislativo **457 de 22 de marzo de 2020**, el señor presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI-, mediante **Resolución de 22 de marzo de 2020**, dispuso entre otras medidas **“la suspensión de términos”** de las diferentes “actuaciones” administrativas que se adelantan en la agencia estatal “desde el 24 de marzo, a las 23:59 hasta el 13 de abril de 2020, a las 00:00”.*

.-Auto de fecha 2 de abril de 2020, expediente de radicado. 11001-03-15-000-2020-00979-00, C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, que reza:

*“4).- Para garantizar que al interior de la entidad se cumpliera el «aislamiento preventivo obligatorio» ordenado en el Decreto Legislativo **457 de 22 de marzo de 2020**, el señor Director Ejecutivo de la FGN, mediante **Circular 005 de 24 de marzo de 2020**, dispuso entre otros lineamientos, la modificación del Plan Anual de Adquisiciones de ente investigador.”. Subrayado nuestro.*

descarte o exclusión del control inmediato de legalidad, sin atender más consideraciones, y por ello, en el caso, será el Tribunal en pleno, al analizar en definitiva sus disposiciones, que determine en últimas, su naturaleza, alcance y ámbito de control.

En línea de lo precedente y como el decreto que se remite para control, fue proferido por una autoridad administrativa local, con sede en su foro judicial, como lo es, el Alcalde municipal de San Benito de Abad, corresponde la competencia para ejercer su control inmediato de legalidad, a este Tribunal Administrativo de Sucre.

Así entonces, es lo del caso proceder a admitir la solicitud de control inmediato de legalidad, y a disponer su trámite, siguiendo lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, se dispondrá la notificación personal de esta providencia, por el medio más expedito - electrónico al alcance-, al Alcalde municipal de San Benito de Abad, Sucre, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Por último, con el fin de garantizar la participación de la ciudadanía, y recepción de los conceptos, se dispondrá el correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación, al cual se deberán enviar los mismos.

En mérito de lo manifestado, el Despacho Primero del Tribunal Administrativo de Sucre,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** la solicitud de **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** respecto del Decreto Municipal No. 060 de marzo 24 2020  
*"POR EL CUAL SE IMPARTE INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA*

*EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID – 19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO'*, expedido por el Alcalde Municipal (I) de San Benito de Abad, Sucre.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al Alcalde Municipal (I) de San Benito de Abad, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** personalmente 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.

**CUARTO:** Concédase al MUNICIPIO DE SAN BENITO DE ABAD el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta providencia al Alcalde Municipal, para que remitan los antecedentes administrativos que dio lugar a la expedición del Decreto 060 del 24 de marzo de 2020.

**QUINTO:** Conforme el numeral 2º del artículo 185 del C.P.A.C.A, una vez realizadas las anteriores notificaciones, por Secretaría, FÍJESE un AVISO sobre la existencia del proceso, publicado en la página web de la Rama Judicial en el correspondiente enlace de este Tribunal, por el término de diez (10) DÍAS, oportunidad en la cual, la representación legal de la entidad, si a bien lo tiene, podrá defender lo fundado de su acto; así como cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito, en defensa o impugnación de la legalidad del mismo.

**SEXTO:** Para mayor publicidad de este proceso especial, por Secretaría, **PUBLÍQUESE** el AVISO en la página web de este Tribunal [www.tribunaladministrativodesucre.gov.co](http://www.tribunaladministrativodesucre.gov.co).

**SÉPTIMO:** Cumplido lo anterior, **CONCÉDASE** un término de diez (10) días al Ministerio Público, para que emita concepto sin retiro del expediente (Numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011).

**OCTAVO: DISPÓNGASE** del correo electrónico de la Secretaría de este Tribunal Administrativo, a la cual deben remitirse las intervenciones, conceptos y demás escritos dirigidos al presente proceso. [secretadmsuc@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:secretadmsuc@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**NOVENO:** La decisión de fondo que corresponda en el asunto propuesto, será proferida conforme los términos establecidos en el numeral 6° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**  
**Magistrado.**