



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 29 de mayo de dos mil veinte (2020)

SALA UNITARIA

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL–	
Asunto:	Auto deja sin efecto
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000- 2020-00166-00
Municipio:	Tolú – Sucre
Acto administrativo a controlar:	Decreto 058 del 16 de marzo de 2020
Procedencia:	Control inmediato – Municipio de Santiago de Tolú – Sucre

1. LOS ANTECEDENTES

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

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

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

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

¹ Artículo 212 C.P.

² Artículo 213 C.P.

³ Artículo 215 C.P.

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

De conformidad con la página del departamento administrativo de la presidencia de la República a la fecha de la finalización del plazo de la declaratoria del estado excepción⁴, el gobierno nacional ha expedido 72 decretos legislativos.

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

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

El 22 de abril de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-**2020-00166-00**, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 058 del 16 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Santiago de

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

⁵ <https://dle.rae.es/desarrollar>
desarrollar

De des- y arrollar¹.

1. tr. Aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral. Desarrollar la musculatura, la memoria. U. t. c. prnl.

2. tr. Exponer con orden y amplitud una cuestión o un tema.

3. tr. Realizar o llevar a cabo algo. Desarrolló una importante labor.

4. tr. Mat. Efectuar las operaciones de cálculo indicadas en una expresión analítica.

5. tr. Mat. Hallar los diferentes términos que componen una función o una serie.

6. tr. desus. desenrollar.

7. prnl. Suceder, ocurrir o tener lugar.

8. prnl. Dicho de una comunidad humana: Progresar o crecer, especialmente en el ámbito económico, social o cultural.

Tolú – Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

2. NORMA A CONTROLAR

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS Y ACCIONES SANITARIAS EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLU CON OCASION DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS - COVID-19 EMITIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL MEDIANTE RESOLUCION N° 385 DE 2020”

El Alcalde Municipal de Santiago de Tolú - Departamento de Sucre en uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas en las Leyes 1551 de 2012 y 136 de 1994, Circular Externa N° 0011 de 2020 del Ministerio de Salud, las Resoluciones N° 0380 del 10 de marzo de 2020 y N° 0385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud

CONSIDERANDO:

Que el artículo 49 de la Constitución Política determina entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado Integral de su salud y la de su comunidad, así mismo el artículo 95 dispone que las personas deben obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que ponga en peligro la vida o la salud.

Que de acuerdo a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 1751 de 2015 el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social del derecho.

Que son deberes de las personas frente al derecho fundamental de la salud, entre otros, propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad, y de actuar de manera solidaria ante situaciones que ponga en peligro la vida, salud de las personas, establecido en el artículo 10 de la Ley 1751 de 2015.

Que la ley 9 de 1979 en su artículo 598, establece que “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, cumpliendo las instrucciones técnicas y las autoridades competentes.

Que el Ministerio de salud como autoridad sanitaria del sistema de Vigilancia en salud Publica, emitió la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declarando la emergencia sanitaria en el país ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Publica de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Que el COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado como mecanismo de transmisión: gotas respiratorias al toser y estornudar, contacto indirecto por superficies inanimadas y aerosoles por micro gotas y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.

Que de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (2019-nCoV}, se transmite de persona a persona pudiendo traspasar frontera geográficas a través de pasajeros infectados, la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.

Que a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es de tener una higiene permanente de manos y mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

Que a la fecha, en el país se han detectados los casos 54 Confirmados, 28 se encuentran en Bogotá, 7 en Medellín, 7 en Neiva, 3 en Cartagena, y de 1 caso en Cali, Rionegro, Buga, Palmira, Facatativá, Meta, Cúcuta, Manizales y Dosquebradas.

Que el Ministerio de Salud, a través de la Resolución N° 380 de 2020, adopto las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena respecto de las personas que arribarán a Colombia procedentes de la República popular China, de Italia, de Francia y de España y dispuso las acciones para su cumplimiento, sin embargo en la Alocución del Presidente de la república Iván Duque Márquez, el domingo 15 de marzo de 2020, en la cual restringió el ingreso de no nacionales y no residentes en Colombia, provenientes de cualquier lugar del mundo.

Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anuncio que, a la fecha, en más de 114 países, distribuido en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos, por lo que insto a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que con base en dicha declaratoria, es preciso adoptar medidas extraordinarias estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución N°380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia.

Que para tal fin deben preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio, en todos los espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en torno a las medidas de protección que se debe adoptar y a la información con respecto al virus.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID -19 y adopta medidas para hacer frente al virus.

Que el Instituto Nacional de Salud de Colombia (INS) ha establecido acciones y protocolos que buscan dar respuesta inmediata ante el ingreso de casos importados de Coronavirus al país y que vinculan a todas las entidades del nivel nacional y territorial

Que en virtud de lo anterior, la Gobernación de Sucre, a través del Decreto N°018S del 16 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en el Departamento de Sucre, adoptando medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID -19.

Que deben estipularse medidas de protección de la salud de los habitantes del Municipio de Santiago de Tolú, por lo tanto se hace necesario declarar la emergencia sanitaria en el Municipio, por causa del Coronavirus COVID-19, e implementar disposición es de acatamiento restrictivo por la comunidad y autoridades, aún más teniendo en cuenta que el Municipio es un destino Turístico y tiene como tradición y cultura realizar en la temporada de semana santa, procesiones religiosas organizadas por la ASOCIACION HERMANDAD NAZARENA DE TOLU.

Que es deber de la primera autoridad Administrativa velar por la seguridad, integridad y salud de sus habitantes, para lo cual la constitución y la ley le impone la responsabilidad de tomar todas las medidas necesarias para evitar un posible esparcimiento del Coronavirus COVID-19, en el Municipio.

En mérito de lo anterior,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Declarar la emergencia sanitaria en el Municipio de Santiago de Tolú, hasta el día treinta (30) de mayo de 2020, de conformidad con el Decreto Departamental N° 0188 del 16 de marzo de 2020, y las Resoluciones Nacionales N° 380 del 10 de marzo de 2020 y la N° 385 del 12 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus covid-1e, se ordena su implementación y de adopta medidas preventivas.

PARAGRAFO: La declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten podrán ser incrementadas o prorrogadas.

ARTICULO SEGUNDO: Ordenar la realización de controles de personas al ingreso del Municipio (vías, oficina de despacho de transporte Municipales) como medida de contención para control y atención de probables casos de Covio-19 en el Municipio, con el apoyo de la Fuerza pública (Policía Nacional), socorro y personal de apoyo Municipal para la realizar los controles.

Toda actuación en virtud del presente artículo deberá ser informada a la Alcaldía Municipal, Personería Municipal y a la Secretaría de Santiago de Tolú y a la Secretaria de Desarrollo social garantizar la activación de las rutas críticas del COVID-19.

ARTICULO TERCERO: Confórmese un comité de trabajo integrado por todas las dependencias de Alcaldía de Santiago de Tolú, prestadores de los servidores de salud, equipo de comunicaciones, organismo de socorro, autoridades marítimas y de policía, el cual tendrá como función principal diseñar, evaluar y coordinar las diferentes acciones de prevención, contención y atención de la emergencia sanitaria.

ARTICULO CUARTO: Adoptar las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía que se describen a continuación, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19.

ARTICULO QUINTO: Medidas Sanitarias: En ejercicio de la competencia extraordinaria de Policía, ordénese en el Municipio de Santiago de Tolú, la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, culturales, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, conciertos, entre otras, que sean públicas o privadas, que concentren:

- a) Más de 50 personas en contacto estrecho, es decir, a menos de dos metros de distancia entre persona y persona.
- b) Menos de 50 personas, en espacios cerrados o abiertos, a menos de dos metros de distancia entre persona y persona.
- c) Ordénese 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.
- e) Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces, adoptar, en los centros laborales públicos o privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID -19.
- f) Ordenar a los responsables de los medios de transportes públicos y privados y a quienes lo operan a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.
- g) Ordenar suspender competencias deportivas en general," deportes, inter-clases colegiales que impliquen contacto directo entre deportistas y competidores y espectadores cuyo contacto persona a persona sea menor de 2 metros de distancia
- h) Ordenar suspender la atención en la casa de la cultura, celebraciones que implique reuniones y aglomeraciones de personas, en espacios cerrados o abiertos, a menos de dos metros de distancia entre persona y persona.

ARTICULO SEXTO: MEDIDAS PREVENTIVAS DE AISLAMIENTO Y CUARENTENA: Las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en la Resolución 380 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección, serán aplicadas por el término de 14 días dictaminado por el médico tratante o el termino mayor

Para los viajeros que tengan su residencia en el territorio nacional, las medidas serán aplicadas en el lugar de destino final en el país. Si el primer lugar de desembarque no es su destino final, el traslado entre uno y otro lugar se hará con todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

Los viajeros que provengan de los siguientes lugares; Bogotá, Medellín, Neiva, Cartagena, Rio negro Antioquia, Cali, Palmira Valle, Villavicencio, Cúcuta, Manizales, Dosquebradas, Facatativá y demás Municipios donde aparezca coronavirus COVID-19, deberán ser reportados a la secretaria de desarrollo social Municipal y En el Centro de Salud Municipal, para ser dadas las instrucciones necesarias.

El cumplimiento de esta regla será vigilado, por la Secretaria de Desarrollo Social, y deberá comunicarse a la Alcaldía Municipal, a la Personería Municipal, a la

Secretaria de Salud Departamental de Sucre y a la Secretaria de Salud del Lugar de destino.

Para los viajeros que tengan su residencia en el extranjero, que se encuentran en aislamiento o cuarentena, podrán optar por regresar a su país de origen antes del término de catorce (14) días, siempre y cuando se cumplan todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

ARTICULO SEPTIMO: instar a la ciudadana del Municipio. de Santiago de Tolú, para que adopte las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio de coronavirus COVID-19:

1. CUIDADO PERSONAL

Cada persona deberá realizar una pausa activa con las siguientes acciones:

- a) Cada tres (3) horas deberán lavarse las manos con abundante agua, jabón, alcohol o gel antiséptico.
- b) Tomar agua permanentemente (hidratarse)
- c) Taparse nariz o boca con el antebrazo (no con la mano) para estornudar o toser
- d) Evitar contacto directo, no saludar con beso o de mano, no dar abrazos.
- e) Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
- f) En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.
- g) Llamar a la línea 018000955590-6978785-6978788-697000, extensiones 1283-12 /, y en el Municipio de Santiago de Tolé, la línea 3008247157, 3053280058, 3045324389 Y 30134221e1, antes de ir al servicio de urgencias si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 38° centígrados por más de dos días; silbido en el pecho en niños). El sistema de salud deberá priorizar la atención domiciliaria de estas emergencias.
- h) cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de Salud diaria, si presentan algún síntoma de alarma (gripas, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento).

2. CUIDADOS COLECTIVO

- a) Las empresas y espacios laborales adoptarán las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que sea posible.
- b) Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar del trabajo se deben organizar horarios flexibles.
- c) Además del trabajo en casa y de los turnos de ingreso y salida, los colegios deben organizar la virtualización de tantas actividades y clases como sea posible.
- d) Todas las estaciones, vehículos, microbuses, bici taxis, Moto taxis, moto car, moto taxis, buses de transporte público y privado en general, y a quienes los operan deberán realizar el lavado y desinfección diariamente de los medios de transporte.
- e) Durante el día se desinfectarán estaciones y buses de manera aleatoria.
- f) Todos los colegios y establecimiento públicos deben encargarse de lavar y desinfectar diariamente sus áreas de uso común.
- g) Se deben adelantar acciones las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite” agua para su consumo.

ARTÍCULO OCTAVO: Los servidores públicos con síntomas respiratorios deberán tomar inmediatamente medidas de autocuidado y comunicar a su empleador, a través de la Secretaria General de Gobierno, quien deberá activar el plan de contingencia. En caso de persistir los síntomas o empeoramiento del cuadro clínico, acudir a la red de urgencias siguiendo las indicaciones de autoridades de salud dispuesta por la Gobernación de Sucre en el Puesto de mando Unificado de Sucre PMU.

ARTICULO NOVENO: Cierre total de los Establecimientos comerciales como Hoteles, restaurantes, establecimiento de venta y consumo de licores, tales como discotecas, bares, espolones, licorera, puntos fríos, billares, a partir del 17 de marzo de 2020 hasta que Gobierno Nacional y Departamental levante la medida.

PARAGRAFO: Se suspende la aprobación en de todos los permisos para la realización de eventos bailables y fiestas de todo tipo en la zona urbana y rural del Municipio de Santiago de Tolú, a partir del 17 de marzo de la presente anualidad hasta que el Gobierno Nacional y Departamental levante la medida.

ARTICULO DECIMO: Se restringe el USO de las playas en todos el Municipio de salud y se suspende todas las actividades comerciales en el corredor turístico.

ARTICULO DECIMO UNO: Declara toque de queda en todo el territorio del Municipio de Santiago de Tolú, en el horario comprendido entre las 9:00 p.m. Hasta las 5:00 am, por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario

ARTICULO DECIMO SEGUNDO: Acciones de Información: se insta a los medios locales de comunicación a emitir información relacionada con las medidas para prevenir el contagio y rutas de atención de casos sospechosos, áralo cual el equipo de comunicación

ARTICULO DECIMO TERCERO: Sanciones: La comunidad del Municipio de Santiago de Tolú, deberá dar cumplimiento a lo preceptuado en este Decreto, y las órdenes del Departamento de Sucre y las autoridades de salud, so pena de imponer las sanciones a que haya lugar por incumplimiento, conforme a la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía y Convivencia Ciudadana), sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9na y prevista en el Artículo 368 del Código Penal.

ARTICULO DECIMO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Dado en Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, a los dieciséis (16) días del mes de Marzo de 2020.

3. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

ÚNICA INSTANCIA

Actuación procesal	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Tribunal y al despacho del ponente del CIL	22 de abril de 2020
Se admite la demanda	27 de abril de 2020
Se fija el AVISO a la comunidad en la página web de la rama judicial y de la secretaria del Tribunal	28 de abril de 2020 Inició: 29 de abril de 2020 Finalizó: 13 de mayo de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial al correo electrónico contactenos@santiagodetolu-sucre.gov.co juridica@santiagodetolu-sucre.gov.co	28 de abril de 2020
No resposa comunicación a CECAR ni Universidad de Sucre	----
Intervención y antecedentes administrativos de la entidad territorial	8 de mayo de 2020
Sin intervención de la ciudadanía	----
Traslado al Ministerio público, sin pronunciamiento	Inició: 14 de mayo de 2020 Finalizó: 28 de mayo de 2020
Concepto del Ministerio Público	27 de mayo de 2020

4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

4.1 EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaría del Tribunal el día 8 de mayo de 2020; es decir, dentro de los cinco (5) días otorgados para ello, de conformidad con el numeral quinto de la providencia que admite el Control Inmediato de legalidad -CIL-, el Municipio de Santiago de Tolú, presentó informe manifestando que el Decreto N° 058 del 16 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se adoptan medidas y acciones sanitarias en el Municipio de Santiago de Tolú con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus – covid-19 emitida por el Ministerio de Salud y Protección social mediante Resolución N° 385 de 2020*”, fue expedido teniendo en cuenta las directrices de las Resoluciones

legislativas expedidas por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección social como son la Resolución N° 385 de 2020, en la cual se declara la emergencia sanitaria y la Resolución N° 380 de 2020, en la cual establecen las medidas sanitarias preventiva en el País por causa del coronavirus COVID-19.

Así como el, Decreto N° 0188 de 2020 expedido por la Gobernación de Sucre, que declaró la emergencia sanitaria en el Departamento de Sucre, adoptando medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID -19.

Igualmente, sostuvo que previo a la expedición del Decreto N° 058 del 16 de marzo de 2020, se realizó un comité de riesgo y desastre Extraordinario Ampliado, en la cual se hicieron propuesta para evitar el contagio del Coronavirus llegara al Municipio y que fuera incluida en el Decreto Municipal.

Por último, precisó que el Decreto N° 058 del 16 de marzo de 2020, fue derogado por el Decreto N° 062 del 20 de marzo de 2020 y que adjunta copia de los siguientes actos:

- Resolución N° 380 del 10 de marzo de 2020
- Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020
- Decreto Departamental N° 0188 del 16 de marzo de 2020
- Acta del Comité de Riesgo y Desastre Extraordinario ampliado

4.2 EL MINISTERIO PÚBLICO:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaria del Tribunal el día 27 de mayo de 2020; es decir, dentro de los diez días otorgados para ello, de conformidad con el numeral tercero de la providencia que admite el Control Inmediato de legalidad -CIL-, la Procuradora 164 judicial II para Asuntos Administrativos, presenta su concepto que se sintetiza así:

“Así, de esta manera, teniendo en cuenta los antecedentes enunciados en precedencia y ahondando en el estudio del decreto municipal expedido, debemos reseñar que la mencionada habilitación contenida en la parte considerativa del acto administrativo impugnado está lejos de ser considerada como el desarrollo de una potestad reglamentaria atribuida al mandatario local, en los precisos términos señalados por la alta corporación judicial en lo contencioso administrativo, y que ella -la habilitación- fuera activada por la determinación adoptada por el Jefe del Ejecutivo Nacional a través del Decreto Legislativo 417 de 2020, pues, en el caso concreto, la decisión administrativa fue expedida antes de que entrara en vigencia el Estado de Excepción declarado por el Presidente de la República.

En efecto, el decreto remitido para control, fue expedido el 16 de marzo de 2020, esto es, antes del día que el Gobierno Nacional declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; por lo que es forzoso concluir que el decreto municipal dictado en ejercicio de la función administrativa del Alcalde del Municipio de Santiago de Tolú, no puede considerarse proferido en desarrollo o aplicación de los decretos legislativos adoptados en virtud de la declaratoria del estado de excepción, pues, no contiene un vínculo normativo ni material con la normatividad excepcional que haga ver la determinación cuestionada como un complemento, aclaración o interpretación directa de la legislación extraordinaria.

En consecuencia, el Decreto 058 del 16 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal del Municipio de Santiago de Tolú, no cumple con los presupuestos para el ejercicio del Control Inmediato de Legalidad, como mecanismo especial consagrado en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en especial, el requisito de que el acto tenga como objeto desarrollar o dar aplicación a uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción; lo que indicaría que su examen judicial correspondería a los mecanismos ordinarios establecidos en la legislación contenciosa administrativa y no para que se haga uso de esta especial acción que se encuentra actualmente en trámite.”

5 LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

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

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

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

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

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

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

administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

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

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

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

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

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

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

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

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

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

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

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

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

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

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecederon al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las

pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

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

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

5.2. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se ha establecido que:

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala⁷ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

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

⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 05 de marzo de 2012, exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

⁷ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

En el último tiempo, la Sala Plena⁸ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁹:

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no impide ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

El Consejo de Estado, ya se había pronunciado en el mismo sentido en el 2010¹⁰, al expresar:

“La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. **Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.**

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia.

Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate

⁸ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁹ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), M.P. Ruth Stella Correa Palacio

ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.”

CONSIDERACIONES

El día 19 de mayo de 2020, de conformidad con el numeral 6¹¹ del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se presentó el proyecto de fallo dentro del proceso con Radicación: N° 70-001-23-33-000-2020-00062-00-00, mediante mensaje de datos enviado a los integrantes de la Sala Plena.

El día 22 de mayo de 2020, la Sala Plena realizó la reunión por medios virtuales con el fin de abordar el estudio de los proyectos de fallo presentados correspondientes al Control Inmediato de Legalidad de los Actos Administrativos proferidos por las autoridades regionales. La sesión y discusión de la Sala Plena fue suspendida, y reanuda el día 26 de mayo de 2020.

La Sala Plena, al abordar el estudio del proyecto de fallo dentro del proceso con Radicación: N° 70-001-23-33-000-2020-00062-00-00 consideró por mayoría, que no era procedente que dicha colegiatura realizara un pronunciamiento en Control Inmediato de Legalidad sino que la decisión debía ser de ponente, por cuanto el Decreto 031 objeto de ese estudio había sido proferido el 16 de marzo de 2020; es decir, con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción realizada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y que lo procedente entonces, era dejar sin efectos lo actuado hasta el momento, fijando de esta manera una regla frente a los actos administrativos remitidos para CIL por la entidades territoriales, que se encuadren en ese contexto temporal.

Dicha regla temporal, es plenamente aplicable al presente proceso **(2020-00166)** pues la norma remitida por el Municipio de Santiago de Tolú para que el Tribunal Administrativo de Sucre realizara el respectivo Control Inmediato de Legalidad es también del 16 de marzo de 2020.

En consecuencia, es forzoso concluir que, el acto administrativo objeto de estudio, fue proferido con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción que se realizó mediante el Decreto 417 de fecha 17 de marzo de 2020, **situación jurídica bisagra que no se presenta en este proceso**; por lo es posible afirmar sin ambages que su fundamento no fue la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en esa norma por el Presidente de la República, ni algún Decreto Legislativo que

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

hubiese sido expedido con ocasión de aquella; luego entonces, no los desarrolla ni formal, ni materialmente, por la sencilla razón que aquellos no existían en el ordenamiento jurídico cuando fue emitido el acto administrativo objeto de análisis; es decir, es anterior en el tiempo; por ello, es posible afirmar que el acto administrativo territorial fue expedido únicamente con base en el marco legal ordinario.

Lo que conduce a la Sala unitaria a colegir de igual forma como lo expresó el Ministerio Público en su intervención que, el acto administrativo remitido por el municipio, no es susceptible del control automático e inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ya que su fundamento son las facultades ordinarias del alcalde como primera autoridad de policía del municipio y no las nomas de rango legal proferidas con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, así lo ha señalado el H. Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia en la cual manifestó¹²:

Al respecto la Sala, en sentencia de 17 de mayo de 2001, expediente 5575¹³, precisó que “en el ejercicio del poder de policía, a través de la ley y de los reglamentos, se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo”, y que “Partiendo del anterior concepto, respecto de la responsabilidad del orden público atribuida a los alcaldes debe tenerse en cuenta que la Constitución indica que les corresponde cumplir y hacer cumplir sus normas y las de la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo, así como conservar el orden público del municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. Por ello, el alcalde es, por mandato constitucional, la primera autoridad de policía del municipio y, en tal calidad, además de la función genérica, confiada a todas las autoridades, de proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, tiene a cargo la específica de salvaguardar, en el ámbito territorial del municipio, la pacífica convivencia entre sus habitantes y el ejercicio razonable y lícito de las actividades que ellos emprendan”¹⁴.

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta la postura fijada por la Sala Plena de este Tribunal el 22 y 26 de mayo de 2020 en el expediente 2020-00062, en relación con el límite temporal que desemboca en la imposibilidad de dar trámite al Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos que hayan sido proferidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y ante la imposibilidad de que el Sala Plena se pronuncie de fondo,

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil quince (2015) Radicación número: 66001-23-31-000-2011-00063-01 Actor: RICARDO ALFONSO REINA ZAMBRANO Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA

¹³ Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

¹⁴ Reiterada en sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Sección Primera de 26 de marzo del dos mil cuatro 2004. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianetta. Radicación número: 66001-23-31-000-2001- 00979 -01(8923) Actor: Nelson Salazar Ardila y sentencia de 22 de marzo de 2013 Consejero ponente: Guillermo Vargas

se procederá a dejar sin efectos el auto admisorio y todo lo actuado en el presente proceso.

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

RESUELVE

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO toda la actuación adelantada desde el auto que avocó conocimiento en el presente proceso, identificado con radicado: N° 70-001-23-33-000-2020-00162-00-00 y en su lugar se dispone

SEGUNDO: NO DAR TRÁMITE y en consecuencia RECHAZAR el conocimiento del Decreto N° 058 del 16 de marzo de 2020 expedido por el señor JOSÉ DE JESÚS CHADID ANACHURY, en su calidad de alcaldesa del Municipio de Santiago de Tolú – Sucre., en Control Inmediato de Legalidad, por los motivos señalados en esta providencia.

TERCERO: SE DISPONE el archivo de las diligencias.

CUARTO: NOTIFICAR al señor JOSÉ DE JESÚS CHADID ANACHURY, en su calidad de alcaldesa del Municipio de Santiago de Tolú – Sucre.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,



ANDRÉS MEDINA PINEDA