

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**  
Sincelejo, siete (7) de julio de dos mil veinte (2020)

**SALA PLENA**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00215-00**

**Solicitante:** Municipio de Galeras

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**,  
*“Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”.*

**Magistrada Ponente: Tulia Isabel Jarava Cárdenas**

**1. OBJETO DE LA DECISION**

Decide la Sala en única instancia, el Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, *“Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”*, emanado de la Alcaldía Municipal de Galeras (Sucre).

**2. ANTECEDENTES.**

- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó el brote de Coronavirus COVID-19 como una pandemia, consecuente con lo cual, el 12 de marzo de la misma anualidad, el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, expidió la Resolución 385, en la que declaró el estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional.
- El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia expidió el Decreto 417, en el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días.
- El 19 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Galeras profirió el Decreto 027 por el cual declaró la situación de calamidad pública en esa municipalidad, acto administrativo en el que se impartieron instrucciones para el manejo de la misma.
- El 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República, mediante Decreto 636 impartió instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio colombiano, a partir de las cero horas (00:00 am) del 11 de

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** *“Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”*

---

mayo, hasta las cero horas (00:00 am) del 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del COVID – 19 (Coronavirus).

- Ese mismo día, a través del Decreto 637, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes *“...en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID – 19”*.

- El 7 de mayo de 2020, el Alcalde Municipal de Galeras, consideró necesario: *“... adoptar medidas tendientes a preservar y mantener el orden público interno, previniendo perturbaciones que atenten contra la seguridad y tranquilidad ciudadana, con ocasión (Sic) aislamiento preventivo obligatorio”*, razón por la cual, en virtud del Decreto 053 –*objeto de análisis*- estableció el aislamiento preventivo obligatorio en esa municipalidad, entre otras medidas.

### **3. ACTUACIÓN PROCESAL:**

En Acta Individual de fecha **18 de mayo de 2020**, la Oficina Judicial de Sincelejo realizó el reparto de la presente acción a la Magistrada Ponente, quien, en Proveído adiado **20 de abril de 2020** avocó el conocimiento de la misma; providencia que fue notificada vía correo electrónico al Representante Legal del Municipio de Galeras<sup>1</sup>, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>2</sup> y al Agente del Ministerio Público<sup>3</sup>, el día **17 de abril de 2020**.

El **21 de mayo de 2020**, la Secretaría del Tribunal Administrativo de Sucre fijó el AVISO ordenado en el Auto que avocó el conocimiento, en su página web<sup>4</sup>, por el término de diez (10) días<sup>5</sup>, sin pronunciamiento alguno de la Parte Solicitante, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ni de terceros.

En Oficio 0591 del **21 de mayo de 2020**, se solicitó a la Alcaldía Municipal de Galeras (Sucre), el envío de los antecedentes administrativos del acto administrativo objeto de análisis de legalidad; petición que fue atendida en Oficio del **22 de mayo de 2020**, en el que se manifestó: *“En cumplimiento a lo ordenado en auto de fecha veinte (20) de mayo de 2020, y solicitado por Usted mediante*

---

<sup>1</sup> juridica@galeras-sucre.gov.co, alcaldia@galeras-sucre.gov.co y contactenos@galeras-sucre.gov.co

<sup>2</sup> procesosnacionales@defensajuridica.gov.co

<sup>3</sup> procjudadm164@procuraduria.gov.co y procjudadm44@procuraduria.gov.co

<sup>4</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-sucre/232>

<sup>5</sup> Comprendidos entre el 22 de mayo y el 5 de junio de 2020.

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** “*Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República*”

---

*0591-(2020-00215-00)TJC-CIL de 21 de mayo de 2020, recibido vía email, el jueves 21 del mismo mes; me permito indicarle que los antecedentes administrativos relevantes que se tuvieron en cuenta para expedir el Decreto Municipal No. 053 del 7 de mayo de 2020, fueron los Decretos Nacionales 636 y 637 del 6 de mayo de 2020. Lo anterior para su conocimiento y fines pertinentes.”.*

Por su parte, el **Agente del Ministerio Público delegado ante el Tribunal Administrativo de Sucre**, dentro del término concedido para ello<sup>6</sup>, no conceptuó de fondo.

#### **4. CONSIDERACIONES:**

##### **4.1. Del Control Inmediato de legalidad:**

Con el fin de que el Gobierno Nacional tenga a su alcance instrumentos para conjurar los hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, es decir, cuando sobrevengan hechos distintos a los establecidos en los Arts. 212<sup>7</sup> y 213<sup>8</sup> *ibídem*, el Art. 215 de la Constitución Política de Colombia otorga al Presidente de la República la facultad de declarar Estados de Emergencia, con la finalidad de salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Declaratoria que comprenderá periodos de hasta

---

<sup>6</sup> Que corrió ente el 8 y el 23 de junio de 2020.

<sup>7</sup> “**ARTICULO 212.** El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.”

<sup>8</sup> “**ARTICULO 213.** En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.”

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** *“Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”*

---

treinta (30) días, los cuales sumados no podrán exceder de noventa (90) días calendario.

En desarrollo de lo anterior, y con el objeto de tomar medidas de carácter general se autorizó al Ejecutivo proferir decretos legislativos, en uso de cuya facultad, el señor Presidente de la República, expidió en primer lugar, el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, que finalizó el 16 de abril de los corrientes. Y, posteriormente, para los mismos fines y por igual lapso, expidió el **Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de 2020**, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación del COVID-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*, la legalidad de las medidas que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, deberá ser controlada por las autoridades de lo contencioso administrativo. En efecto, dicha norma textualmente prevé:

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

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

Por su parte, el Artículo 136 del C.P.A.C.A., estableció: **“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*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** *“Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”*

---

*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”.*

Así mismo, el Núm. 14 del artículo 151 del mismo código, radicó la competencia en los Tribunales Administrativos para conocer: *“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.”*

Y en el artículo 185 *ibídem*, se indicó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, *“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 (...).”* (Negrilla fuera de texto).

En estas condiciones, *“...mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración, expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos”*<sup>9</sup>.

Así, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la Administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: *i)* tratarse de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de funciones administrativas; y *ii)* desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de éste.

---

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN, C.P.: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación No.: 11001-03-15-000-2020-01123-00(CA) A, Actor: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA), Demandado: CIRCULAR 1-3-2020-000049 DEL 11 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** *“Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”*

---

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que el Control Inmediato de Legalidad es integral *“...en tanto cubre tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en éste último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribe a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de qué trata el acto sometido a este control”*<sup>10</sup>.

Concordante con lo dicho, debe precisarse 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, párrafo), porque 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.”*<sup>11</sup>

Lo anterior no obsta para que, sin perjuicio de la cosa juzgada relativa, el acto que ha pasado por este examen automático sea susceptible del control de legalidad normal u ordinario, puesto que el control automático en comento no le quita su condición de acto administrativo, ni le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario que a la jurisdicción contencioso administrativa le está dado por la Constitución Política (artículo 238) y la ley (artículos 82, 83, 84 y 85 del C.C.A)

Para apuntalar y complementar lo hasta ahora expuesto, se trae a colación lo concluido por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado<sup>12</sup>, donde,

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, C.P.: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010), Radicación No.: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), Actor: GOBIERNO NACIONAL, Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL, Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 19, C.P.: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>13</sup>; se indicaron como características esenciales del control de legalidad, las siguientes:

*(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.*

*(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.*

*(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.*

*(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.*

*(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.*

*(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.*

*Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.*

*(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la*

---

expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad.

<sup>13</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009- 00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000- 2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000- 2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may.31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** “Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”

---

legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato<sup>14</sup>

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

(...).”

Ahora, respecto de las características de los actos administrativos que son susceptibles de control de legalidad, resultan ilustrativas las siguientes providencias proferidas por el Consejo de Estado:

- Sección Primera. Consejero Ponente Dr. Oswaldo Giraldo López. Radicación: **11001 0315 000 2020 00958 000**<sup>15</sup>, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020):

*“De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se ejerce respecto de los **actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.***

*Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del decreto que declara el estado de excepción**, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues*

<sup>14</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

<sup>15</sup> Asunto: Control inmediato de legalidad del Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, “Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico”.

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** “Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”

---

*el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.*

*En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.*

*Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, **no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República.** (Negrillas del texto original. Subrayas y negrillas para resaltar.)*

- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente Dra. María Adriana Marín. Radicación número: **11001-03-15-000-2020-00960-00**, veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020)<sup>16</sup>:

*“Como se advierte, el Consejo de Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad sobre los actos y medidas que se adopten por entidades del orden nacional, en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, siempre y cuando se dicten en virtud del ejercicio de función administrativa.*

*En el caso concreto, el Despacho advierte que le asiste razón al Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación. En efecto, el acto administrativo cumple con las dos primeras condiciones formales para ser objeto del control inmediato de legalidad, toda vez que (i) es de contenido general y (ii) fue expedido por una autoridad del orden nacional; no obstante, no ocurre así con el tercer requisito establecido en el artículo 136 del CPACA, puesto que la Resolución n. ° 0000608 no desarrolla los decretos legislativos expedidos en el marco del respectivo estado de excepción.”*

- Sala Once Especial de Decisión. Consejera ponente Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Radicación número: **11001-03-15-000-2020-01163-00(CA) A**. veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020)<sup>17</sup> :

*“Los decretos de desarrollo dictados al amparo del decreto declaratorio solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y las medidas deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos (art. 214 numerales 1 y 2 CP). Para el caso de los Estados de Guerra*

<sup>16</sup> Autoridad: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

<sup>17</sup> Actor: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), Demandado: RESOLUCIÓN 005 DEL 19 DE MARZO DE 2020.

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** “Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”

---

*Exterior y Conmoción Interior, la Constitución los denominó decretos legislativos, mientras que, en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se emiten decretos con fuerza de ley.*

*De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción.*

*Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, cuando ellas se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios”<sup>18</sup>*

*“Como se advierte, el Consejo de Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad sobre los actos y medidas que se adopten por entidades del orden nacional, en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, siempre y cuando se dicten en virtud del ejercicio de función administrativa.*

*En el caso concreto, el Despacho advierte que le asiste razón al Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación. En efecto, el acto administrativo cumple con las dos primeras condiciones formales para ser objeto del control inmediato de legalidad, toda vez que (i) es de contenido general y (ii) fue expedido por una autoridad del orden nacional; no obstante, no ocurre así con el tercer requisito establecido en el artículo 136 del CPACA, puesto que la Resolución n. ° 0000608 no desarrolla los decretos legislativos expedidos en el marco del respectivo estado de excepción.”*

Posición reiterada, en providencia del 29 de abril de 2020<sup>19</sup>, de la misma Consejera Ponente.

#### **4.2. El Caso Concreto:**

El acto objeto de control de legalidad es del siguiente tenor:

**“DECRETO No. 053  
(Mayo 7 de 2020)**

---

<sup>18</sup>Posición reiterada: CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN, C.P.: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación No.: 11001-03-15-000-2020-00995-00. Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020, «Por medio de la cual se adoptan medidas transitorias en contratos y convenios celebrados por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ -FIP-» Decisión: Repone. No avoca conocimiento.

<sup>19</sup>CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN, C.P.: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación No.: 11001-03-15-000-2020-00995-00. Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020, «Por medio de la cual se adoptan medidas transitorias en contratos y convenios celebrados por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ -FIP-» Decisión: Repone. No avoca conocimiento

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** “Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”

---

**“POR EL CUAL SE TOMAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE GALERAS CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DECRETADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA”**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE GALERAS – SUCRE**, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las establecidas en los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012), la Ley 1081 de 2016, el Decreto Nacional 636 de 2020 y,

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 2 de la Constitución Política, establece que: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial, y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Que el artículo 209 de la Constitución Política, señala que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos de Ley”.

Que el artículo 315 de la Constitución Política de 1991, establece que es función del Alcalde dirigir la acción administrativa del municipio e implementar acciones encaminadas a desarrollar la promoción de la solidaridad y convivencia de los habitantes de su municipalidad.

Que la Ley 136 de 1994, en su artículo 91, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012 reza: “Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o Gobernador respectivo. Los alcaldes tendrán las siguientes: (...) b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo Gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; b) Decretar el toque de queda; c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley, (...) 3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** “Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”

---

*policía y la Fuerza Pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito. 4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de Policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadanas. (...).”*

*Que el artículo 204 de la Ley 1801 de 2016, (Código Nacional de Policía y Convivencia) señala: El Alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción.*

*La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.*

*Que el Alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias.*

*Que el día 11 de marzo del año en curso, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus COVID – 19, declaró la pandemia global, por el fenómeno que viene generando graves afectaciones a nivel mundial en materia de salud pública, económica y social, a la fecha ya ha causado la pérdida de miles de vidas humanas en todo el mundo.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la Declaratoria de Pandemia del brote de COVID – 19, determinó que se hace preciso adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención y mitigación del virus, que son complementarias a las dictadas en la Resolución 380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarla. Por ello expidió la Resolución 385 de 2020 “Por el cual se declara la Emergencia Sanitaria por casa del Coronavirus COVID – 19 y se adoptan medidas para hacerle frente al virus”.*

*Que el Presidente de la República, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID – 19.*

*Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de (Sic) en todo el territorio colombiano, que regirá a partir de las cero horas (00:00 am) del 11 de mayo, hasta las cero horas (00:00 am) del 25 de mayo del año en curso, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del COVID – 19 (Coronavirus).*

*Que el Gobierno Nacional ha realizado las actuaciones administrativas correspondientes tendientes a preservar la vida y la salud pública de los habitantes del Municipio de Galeras (Sucre), en línea con las políticas que el Gobierno Nacional ha venido implementando.*

*Que mediante Decreto 027 del 19 de marzo 2020, se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Galeras (Sucre), acto administrativo en el cual se impartieron instrucciones para el manejo de la misma.*

*Que a la fecha, pese a los esfuerzos de los Gobiernos Nacional y Departamental, así como a los del Gobierno Municipal, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas (Sic) a las satisfacer las*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

*necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia.*

*Que es necesario seguir implementando alternativas administrativas que doten a la Administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera ágil, eficiente, eficaz, pertinente y oportuna, atender las necesidades y generar respuestas en torno a la crisis actual de cara a enfrentar la pandemia por el coronavirus (COVID – 19).*

*Que es atribución de los alcaldes en su carácter de Jefes de la Administración Municipal, Distrital y como primera autoridad de Policía en el territorio de su jurisdicción, conservar el orden público de conformidad con la Ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y adoptar las medidas de su competencia establecidas por la Constitución Política, en especial por el Código Nacional de Policía y Convivencia y demás normas que rijan esta materia.*

*Que la seguridad es una preocupación y una responsabilidad colectiva que exige el concurso y la participación de todos los sectores de la población.*

*Que todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes en virtud de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 1 del Código Nacional de Tránsito.*

*Que es necesario, adoptar medidas tendientes a preservar y mantener el orden público interno, previniendo perturbaciones que atenten contra la seguridad y tranquilidad ciudadana, con ocasión (Sic) aislamiento preventivo obligatorio.*

*Que en mérito de lo antes expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Establézcase en todo el territorio del Municipio de Galeras (Sucre), el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas a partir de las cero horas (00:00 am) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por casa del Coronavirus COVID -19.*

**PARÁGRAFO:** *Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio de Galeras, con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto Nacional 636 de 2020.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Ordénese la instalación de puntos de control especiales en los límites geográficos del Municipio de Galeras (Sucre), para adelantar labores sanitarias de identificación, control, prevención, tamizaje de personas y desinfección de vehículos provenientes de otros municipios del Departamento de Sucre u otros Departamentos vecinos, con el fin de prevenir el contagio y propagación del Coronavirus COVID – 19.*

**PARÁGRAFO:** *Las labores sanitarias de prevención, mitigación y control serán adelantadas por la Policía Nacional con apoyo del Ejército Nacional y la*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

Armada Nacional, y con el personal sanitario o técnico de la Secretaría de Salud Municipal o personal de apoyo cívico.

**ARTÍCULO TERCERO:** Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, de los habitantes del Municipio de Galeras (Sucre) en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID – 19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades reseñados en el artículo 3 del Decreto Nacional 636 de 2020.

**PARÁGRAFO:** Las excepciones que se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados, el personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones, y los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

**ARTÍCULO CUARTO:** Con el objeto de cumplir la medida de distanciamiento social y aislamiento preventivo obligatoria ordenada por los Gobiernos Nacional y Departamental y garantizar el abastecimiento de las personas, se autoriza, durante la vigencia del presente Decreto, la circulación de una (1) persona por núcleo familiar en el horario de las 6:00 horas a 18:00 horas, de acuerdo al último número de la cédula que se encuentra en el presente artículo, exclusivamente para las siguientes actividades:

- Adquisición de bienes de primera necesidad como alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo de la población.
- Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, incluyendo el uso de cajero automático.
- Desplazamiento para servicios notariales.
- Asistencia a centros de servicios y establecimientos sanitarios.

Las personas autorizadas para la realización de las actividades de que trata el presente decreto, podrán circular en sus vehículos particulares y de acuerdo a lo siguiente:

DIA DEL PICO Y CÉDULA	ULTIMO NUMERO DE LA CEDULA
LUNES	1-2-3.
MARTES	4-5-6.
MIÉRCOLES	7-8-9.
JUEVES	0-1-2.
VIERNES	3-4-5.
SABADO	6-7-8.
DOMINGO	9-0.

Que la presente medida se mantendrá mientras dure el aislamiento obligatorio, decretado por el Gobierno Nacional.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** La medida de pico y cédula rige a partir de las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 25 de mayo de 2020.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** En la aplicación de esta disposición deberán tenerse en cuenta las excepciones y situaciones establecidas en el Decreto Nacional No. 636 de 2020.

**ARTÍCULO QUINTO:** Los centros de atención al público, de llamadas, de puntos de pago, plazas de mercado, supermercados, personas trabajadoras,

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

*propietarios y establecimientos que prestan servicios domiciliarios deberán adoptar las medidas sanitarias establecidas por el Gobierno Nacional para cada caso específico.*

**ARTÍCULO SEXTO:** *Prohíbese la venta y el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, en todo el territorio del Municipio de Galeras (Sucre), desde las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** *Las autoridades del orden municipal, seguirán ejerciendo el control especial a los precios del mercado en el municipio, evitando e identificando casos de acaparamiento de mercados y especulación de precios, para lo cual se insta a la ciudadanía en general a denunciar mediante la aplicación móvil "SIC PQRSF MOVIL" (descargable de la tienda virtual de manera gratuita), en las líneas telefónicas (Sic) habitada por la alcaldía para tal fin y/o en la página web municipal. Esto teniendo en cuenta lo establecido por la Súper Intendencia de Industria y Comercio en CIRCULAR EXTERNA No. 004 de 2020, mediante el cual se exhorta a los alcaldes municipales para que en el territorio de su jurisdicción, se adelanten acciones de inspección y vigilancia respecto de la actividad desplegada por los productores y proveedores, para determinar si los mismos podrían estar vulnerando los derechos de los consumidores con conductas tales como: el acaparamiento, las ventas atadas, la publicidad engañosa y la información engañosa, sin perjuicio de los delitos a los que se refiere el Título X del Código Penal, de competencia de la Fiscalía General de la Nación..*

**ARTÍCULO OCTAVO:** *Todas las autoridades, personas jurídicas o naturales, públicas o privadas que quieran ejercer actividades de apoyo humanitario con ocasión a la emergencia sanitaria, deberán cumplir con todos los lineamientos y medidas ordenadas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, so pena de las sanciones y acciones correctivas y de policía que surjan del incumplimiento de las mismas.*

**ARTÍCULO OCTAVO:** *Todas las disposiciones contempladas en el presente Decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio de Galeras (Sucre), y su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los (Sic) en los artículos 35 numeral 2, 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa), sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación de medidas sanitarias contemplada en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.*

**ARTÍCULO NOVENO:** *El presente acto administrativo Decreto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República, en lo que refiere a la competencia del alcalde municipal.*

**PARÁGRAFO:** *Comunicar este Decreto al Ministerio del Interior para lo de su competencia.*

**ARTÍCULO DÉCIMO:** *Envíese copia del presente Decreto a las Secretarías de Gobierno, Salud, Desarrollo Económico municipal, a la Inspección de Policía, al Comandante de la Policía Nacional Estación Galeras, a los Organismos de Seguridad y a la Infantería de Marina con presencia en este municipio, para hacerlo cumplir estrictamente.*

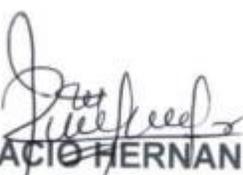
**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO:** El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 am) del día 11 de mayo de 2020 y deroga el Decreto 045 del 24 de abril de 2020, respectivamente.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Galeras (Sucre), a siete (7) días del mes de mayo de 2020.

  
**JOSE IGNACIO HERNANDEZ VEGA**  
Alcalde Municipal.

Visto el texto transcrito se observa que el **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, (i) es un acto de alcance general, en tanto que las órdenes consignadas en él son de contenido abstracto e impersonal (ii) fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el Alcalde Municipal de Galeras – Sucre; (iii) en ejercicio de la función administrativa, pues, contiene la voluntad de la Administración y con ella se persigue la protección de los derechos de los ciudadanos de ese municipio, (iv) en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020**.

Presupuestos que una vez satisfechos, permitían, **AVOCAR** el control de legalidad que nos ocupa, como en efecto se hizo, en proveído adiado 20 de abril de 2020, en tanto el Decreto Local, guardaba un nexo e invocaba en su parte motiva el Decreto Legislativo del orden nacional, en cuya parte considerativa, se lee:

**"1. PRESUPUESTO FÁCTICO.**

**A. Salud Pública.**

*(...) Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión..., por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados. (...)*

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

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

*Que ante la insuficiencia de las medidas ordinarias y la sobreviniencia e imprevisibilidad de la situación originada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, el presidente de la República, en compañía de los ministros del despacho, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el decreto 417 de 2020, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.*

*Que al amparo del estado excepcional decretado se expidieron, durante los treinta (30) días de vigencia del estado de emergencia, 73 decretos legislativos con múltiples medidas tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, en diferentes ámbitos de la vida nacional.*

...

*Que con el fin de continuar atendiendo la emergencia sanitaria y preparando al país para la atención de los enfermos, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de las personas habitantes del territorio Nacional con algunas excepciones, partir de las cero horas (00:00) del 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020.*

*Que en los mismos términos señalados en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y a fin de atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo - OIT en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social en todo el territorio nacional, el gobierno Nacional mediante Decreto 593 de 24 de abril de 2020 ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020.*

*Que el 6 de mayo de 2020, el presidente de la República expidió el Decreto 636 de 2020 en el cual se ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 25 de mayo de 2020.*

...

*Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativo en la actividad económica del país.*

*Que debido al aislamiento obligatorio que se ha ampliado en 3 ocasiones y del cual no se tiene certeza de cuándo puede ser levantado, se ha producido un cese casi total de la vida social, lo cual implica que existan sectores de la economía como puede ser el sector turismo o el de transporte aéreo cuyas afectaciones son casi absolutas y frente a los cuales deben tomarse medidas excepcionales a fin de contener sus efectos en los ingresos de las personas.*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** “Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”

---

...

*Que el 14 de abril, el Fondo Monetario Internacional anunció que prevé que el crecimiento global se contraiga en 3% en 2020, con un significativo sesgo a la baja en caso de que se haga necesaria una extensión de los esfuerzos de contención del Coronavirus y los potenciales impactos de estas medidas en el comportamiento de empresas y hogares (Fuente: Fondo Monetario Internacional).*

*Que, de acuerdo con la encuesta de medición del impacto del COVID-19 de CONFECAMARAS, con corte a 17 de abril, el 85% de las empresas reportan no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de 2 meses, y cerca del 54% de los empresarios espera disminuir su planta de personal en los próximos 3 meses.*

*Que las relaciones laborales toman tiempo en construirse, y, de romperse, la recuperación económica posterior a la crisis se tornaría más lenta y difícil. Con base en lo anterior, se hace necesario implementar acciones de política para mitigar los impactos de la crisis sobre el mercado laboral y permitir que la economía pueda reanudar su actividad sin traumatismos una vez se levante el aislamiento.*

*Que, para que crisis como la de la actual pandemia, no resulte en despidos masivos, en países como China, la Federación Nacional de Sindicatos del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social ha sugerido adoptar medidas que facilitan compartir la carga entre el empleador y el empleado. Estas medidas incluyen la posibilidad de re-negociaciones salariales, rotación de puestos y licencias, así como permitir pago por horas trabajadas. (Fuente: Encuesta de medición del impacto del COVID-19, Federación Nacional de Sindicatos del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social de la República Popular China.)*

*Que, según información del Banco Mundial, en por lo menos 46 países se han tomado medidas para dar beneficios al pago de las nóminas.*

*Que estas acciones de política son costosas y requieren de financiamiento. Específicamente, a la fecha, Estados Unidos ha dedicado 484.000 millones de dólares (2.4% del PIB) para políticas de este tipo, mientras que Canadá ha invertido 105.000 millones de dólares canadienses (4.6% del PIB). (Fuente: Políticas de respuesta al COVID19, Fondo Monetario Internacional).*

*Que a pesar de que se previó la reducción del flujo de caja de las personas y se tomaron medidas con el fin de apoyar los sectores productivos del país, no se podía prever que la crisis generada por el nuevo coronavirus COVID-19 afectaría con tal magnitud a las empresas, llevando a un número incalculable de éstas al cierre total, elevando además la tasa del desempleo al 12.6% para el mes de marzo, siendo la peor cifra de la última década. (...)*

*Que igualmente el estancamiento de la actividad productiva a nivel nacional ha conllevado la disminución de 1.6 millones de ocupados a 30 de abril, debido a la imposibilidad de realizar teletrabajo o trabajo desde casa, de otorgar de vacaciones anticipadas, así como de tomar otras medidas de flexibilización laboral.*

*Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico, así como en su Producto Interno Bruto.*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

*Que de acuerdo con la última encuesta de liquidez de las empresas elaborada por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la Asociación colombiana de industrias plásticas (ACOPLASTICOS), en la semana del 13 al 17 de abril, "las empresas sólo tienen 11 días para operar si destinan la totalidad de la caja de la compañía para cumplir con todas sus obligaciones, es decir, la nómina completa incluyendo seguridad social, proveedores, sector financiero, contratos y Dian. En el caso de las empresas de la industria manufacturera tienen 12 días para operar." En caso de que pudieran destinar su caja exclusivamente al pago del salario de los trabajadores, podrían subsistir 33 días y, en caso de tener que pagar la nómina completa, los recursos alcanzarían para 28 días, según el mismo estudio. Por su parte, la encuesta más reciente de FENALCO sobre la situación de caja del comercio, indica que "uno de cada tres comerciantes no tiene recursos para pagar sus nóminas y el 38% del comercio anuncia cierres o ingreso a la Ley de Insolvencia".*

*Que las medidas de distanciamiento social -fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados. En particular, el sector de comercio y en el de reparación de vehículos reportó una destrucción de 1.5 millones de empleos, siendo el sector que más contribuyó a la destrucción de empleos en las principales ciudades. Asimismo, las restricciones han afectado la confianza de los consumidores, empresarios e inversionistas. En particular, el índice de confianza comercial se ubicó en -31 % en este mismo periodo. Lo anterior representa un deterioro de 58% frente a marzo de 2019, y corresponde al peor registro histórico del indicador.*

*Que en el sector turismo se evidencia una inmensa afectación. En este sentido, en cuanto a los visitantes no residentes, se estima que cayeron en el mes de marzo en más de 47% frente al mismo mes de 2019 y en el mes de abril esta cifra llegará a ser cercana al 100%. Lo anterior, a raíz de la decisión de no permitir temporalmente la entrada de extranjeros residentes en el exterior y el arribo de los cruceros, medida adoptada para minimizar el impacto de la pandemia. (Fuente: Migración Colombia y Sociedades Portuarias. Cálculos: OEE-Mincit).*

*Que, luego de que el país alcanzara los mayores niveles históricos de ocupación hotelera en 2019 (57,7%), así como durante el período enero-febrero de 2020 (59,7%), se proyecta que para el mes de marzo llegue sólo al 30,2% y en el mes de abril sea de 2,9% alcanzando el mínimo histórico (menor en 28,2% y 49,6% respectivamente). El daño que ha ocasionado la pandemia sobre este sector es profundo, se estima que la tasa de ocupación hotelera llegue solo al 24% en todo el año 2020. (Fuente: OANE. Cálculos: OEE-Mincit).*

*Que, otro de los efectos evidenciados desde el comienzo de la crisis es sobre el sector aeronáutico. Las aerolíneas han venido enfrentando un escenario de descenso en la demanda. Así, el mercado en la actualidad tiene caídas de pasajeros del 100% para vuelos internacionales y domésticos.*

*Que, para el caso de Colombia, se espera una reducción de cerca de 2 millones de pasajeros mensuales, y casi 2,5 millones para los meses más críticos (de acuerdo con el comportamiento del mercado internacional durante la crisis de SARS, estos meses serán entre abril, mayo y junio de 2020). (Fuente: Expertos del sector)*

*Que se ha evidenciado que la caída en el recaudo por la prestación del servicio de energía eléctrica, a la tercera semana de abril, podría ser del*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

*orden del 30% en algunos mercados, lo cual indica que los efectos de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, tienen un impacto directo en la capacidad de pago de los usuarios de servicios públicos, generando un riesgo sistémico para la prestación de los mismos en el corto, mediano y largo plazo.*

*Que de conformidad con lo expuesto por la directora del Instituto Nacional de Salud, ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existe una limitación en los análisis de pruebas del Covid-19, debido a la alta demanda y competencia a nivel mundial por los reactivos y falta de mecanismos necesarios, lo que ineludiblemente generará una ampliación del aislamiento obligatorio y por tanto la imposibilidad de reactivar en mayor medida la economía, generando un impacto negativo novedoso, impensable e inusitado en el desempleo a nivel nacional.*

*Que debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano.*

*Que lo anterior evidencia al menos tres aspectos absolutamente significativos, novedosos, impensables e irresistibles: a) Una disminución nunca antes vista del Producto Interno Bruto en Colombia; b) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la nación y en consecuencia un mayor déficit fiscal y c) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el comportamiento económico del país.*

*Que la crisis sanitaria global, y las medidas de aislamiento, cierre de fronteras y restricciones a la movilidad, entre otras, derivadas de la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19, generaron un choque de demanda de hidrocarburos, estimado en cerca de 30 millones de barriles día equivalente al 30% del consumo mundial de crudo en el mes de abril, lo cual junto con el agotamiento de la capacidad de almacenamiento a nivel mundial, ha causado un desplome abrupto del precio del petróleo, al punto de que en la semana del 20 de abril la referencia WTI por primera vez en la historia, alcanzó precios negativos, y la referencia BRENT se situó por debajo de \$16 USO/barril.*

*Que, en el caso colombiano, los efectos de la emergencia en relación con los precios del petróleo trascienden el ámbito sectorial ya que este sector ha representado en los últimos años cerca del 7% del PIB, el 56% de las exportaciones, el 34% de la inversión extranjera directa, y aproximadamente el 10% de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional Central.*

*Que las exportaciones totales acumuladas a marzo de 2020 se redujeron en 8,7% debido en particular a la disminución del 15,1% en las ventas de combustibles y productos de industrias extractivas, contribuyendo 8,4% negativos a la variación del mes.*

*Que este comportamiento generó una caída en las exportaciones minero-energéticas del país, las cuales en enero de 2020 habían aumentado 22,3%, en febrero cayeron 10,2%, mientras que en marzo la reducción fue de 45,8%. (Fuente: DANE. Cálculos: OEE-Mincit).*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

*Que la situación de los precios internacionales del petróleo afectará sustancialmente el desempeño del sector exportador colombiano y el panorama de la inversión en el presente año. Para el primer trimestre de 2020, se estima que la IED destinada a actividades minero energéticas crecerá 2,5%, cifra inferior a la registrada en 2019 de 71,8%, en comparación con igual período del año anterior (Fuente: Banco de la República. Cálculos: OEE-Mincit).*

*Que la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 ha afectado las finanzas de las entidades territoriales, disminuyendo su perspectiva de ingresos y ha dificultado su planeación presupuestal.*

*Que el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, mediante oficio D.P. 052, remitieron al Director General del Departamento Nacional de Planeación, unas consideraciones sobre el cumplimiento de las exigencias legales para el trámite de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, el cual se ha visto afectado por la situación de la pandemia.*

*Que estos hechos notorios e irresistibles para todos los habitantes del territorio nacional dan cuenta del creciente deterioro de la situación económica y social actual que afecta de manera directa a los derechos de la inmensa mayoría de la población.*

*Que de acuerdo con todo lo expuesto anteriormente nos encontramos ante una crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, que supera los acontecimientos y efectos previstos mediante el Decreto 417 de 2020, y que además constituyen hechos novedosos, impensables e inusitados, debido a la fuerte caída de la economía colombiana y mundial, que han conducido al aumento del desempleo en el país y generan riesgos de que este fenómeno se agudice con efectos importantes sobre el bienestar de la población y la capacidad productiva de la economía. Lo anterior, aun cuando en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante decreto 417 de 2020, se tomaron medidas tendientes a fortalecer y apoyar a las grandes, medianas y pequeñas empresas con el fin de lograr la estabilidad de los empleos, así como a los trabajadores formales e informales en el país.*

*Que es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación nunca antes vista en su historia que ha generado unos hechos inesperados e Inusuales mucho más graves de lo razonablemente previsibles que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional y las que fueron tomadas de manera extraordinaria en el Decreto 417 de 2020, toda vez que la extensión del aislamiento obligatorio ha traído un importante incremento del desempleo, una grave afectación a las empresas, la inoperancia total del servicio público esencial de transporte aéreo y marítimo, entre otros, por lo que todo lo anterior evidencia que el presente decreto declarativo de emergencia cumple de manera suficiente el primer elemento fáctico de estudio por parte de la Corte Constitucional.*

## **2. PRESUPUESTO VALORATIVO**

*Que si bien es cierto que en la motivación del decreto 417 de 2020 se hizo un exhaustivo análisis de la gravedad de la situación que ha generado la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 tanto desde el punto de vista de salud pública, como de los efectos económicos que ello comporta, también lo es que la realidad observada luego de dos meses de estar enfrentando esta*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

*situación con todas las herramientas constitucionales y legales -ordinarias y extraordinarias otorgadas en la primera declaratoria de emergencia- los efectos a la fecha han sido mucho más gravosos de lo que inicialmente se podía prever. En efecto, la duración del aislamiento preventivo obligatorio y con ello la disminución significativa de la actividad económica ha generado un crecimiento preocupante en la tasa de desempleo, la cual se origina en el cierre total o parcial de las actividades de las pequeñas, medianas e incluso grandes empresas, debido a la necesidad de limitar el desarrollo de la vida social y productiva.*

*Que, igualmente, la limitación de la realización de las pruebas del nuevo coronavirus Covid 19 debido a la dificultad para la adquisición de los reactivos por la alta demanda mundial y la prohibición de su exportación por los distintos países debido a su necesidad, dificulta tener un acierto más exacto respecto al número de contagiados con el nuevo coronavirus Covid-19, lo que deviene además en la consecuente postergación del aislamiento obligatorio, que como se indicó agrava la situación laboral de los trabajadores.*

*Que una de las principales medidas que se han adoptado, es la de decretar un aislamiento preventivo obligatorio, el cual, obviamente, ha generado que la población deba quedarse en sus residencias, limitando en un porcentaje superior al 27% la actividad productiva del país.*

*Que todo lo anterior, ineludiblemente deviene en una Crisis laboral impensable e inimaginable, ya que si bien se establecieron ayudas y mecanismos para apoyar el teletrabajo y otras medidas, muchas empresas no han podido desarrollar sus funciones a cabalidad o sólo las han desarrollado de manera limitada lo que ha traído consigo los índices de desempleo más altos de la última década, el cierre parcial o total de grandes, medianas y pequeñas empresas, la disminución de los recursos dispuestos para apoyar a las mismas y a los trabajadores formales e informales y así mitigar la crisis del nuevo coronavirus Covid-19, lo que evidencia el aumento de las necesidades de apoyo financiero por parte del Estado.*

*Que, en marzo de 2020, la tasa de desempleo a nivel nacional se incrementó en 1.4% frente a febrero, siendo este el mayor incremento registrado desde febrero de 2004 y el segundo más alto registrado desde 2001. De igual manera, en marzo de 2020 se reportó una destrucción de cerca de 1,6 millones de empleos con respecto al mes anterior, lo que corresponde al mayor incremento en dicho indicador desde que se tienen cifras comparables. Las solicitudes de suspensión tanto de actividades, como de contratos y despidos colectivos -con corte al 15 de abril de 2020- han aumentado 30 veces frente al registro de todo 2019, lo que anticipa un deterioro aún mayor del mercado laboral en los próximos meses. De hecho, las perspectivas de los analistas (al 14 de abril) sugieren un significativo aumento en la tasa de desempleo en 2020, con proyecciones del orden del 15% al 20%. En cualquier escenario esta sería la tasa de desempleo más alta desde 2002. (Fuente: DANE, Ministerio de Trabajo).*

*Que la evidencia empírica sugiere que los empleados que han perdido su empleo a través de un despido se enfrentan a peores perspectivas de recontractación y menores salarios.*

*Asimismo, estos impactos persisten en el mediano plazo, y se materializan a través de tasas de desempleo mayores y más duraderas. (Fuente: Encuesta de medición del impacto del COVID-19, Canziani & Petrongolo 2001, Stevens 2001, Eliason & Storrie 2006).*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

*Que según las cifras reportadas por las Cajas de Compensación Familiar en el mes de abril y los ejercicios realizados por el Ministerio del Trabajo, con los recursos de los aportes parafiscales disponibles en el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC, las Cajas de Compensación Familiar pueden atender aproximadamente a 104.000 personas cesantes con beneficios del Mecanismo de Protección al Cesante, de que trata el artículo 6 del Decreto 488 de 2020, disponibilidad que se ve altamente superada por las 454.000 postulaciones y 47.200 beneficiarios ya asignados con corte al 27 de abril de 2020, todo lo cual manifiesta las presiones sobre el mercado laboral y la necesidad de brindar un alivio a las familias cesantes en su flujo de caja.*

*Que, el sector aeronáutico y turístico ha tenido una reducción prácticamente del 100% ante la imposibilidad de que los habitantes del territorio se puedan desplazar fuera de sus hogares.*

*Que como consecuencia del aislamiento obligatorio la prestación del servicio público de transporte se encuentra afectada debido a una reducción que supera el 60%.*

*Que el aislamiento preventivo obligatorio y el cese de la vida social, mientras se conozca la vacuna en contra del nuevo coronavirus Covid-19 o se establezca un manejo farmacológico, aún a pesar de las medidas legislativas adoptadas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas, así como a los colombianos ha generado una crisis laboral grave, inminente que afecta gravemente al país, reportándose la tasa más alta de desempleo de la última década, lo que deviene en una recesión económica pormenorizada y generalizada a todos los colombianos en mayor o menor medida.*

*Que la caída en los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, genera un efecto directo en los recursos de inversión de las entidades territoriales. Según el presupuesto de regalías para el bienio 2019-2020, este sector aportaría más de 24 billones de pesos. En consecuencia, la situación descrita anteriormente frente a este sector ha generado un deterioro en la situación fiscal y económica de las regiones, especialmente frente a la importante necesidad de recursos que requerirán para hacer frente a la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19 y para mitigar el impacto de sus consecuencias.*

*Que a pesar de las medidas contenidas en los decretos legislativos dictados en el marco de la Emergencia declarada por el decreto 417 de 2020, todas ellas referidas a proveer soluciones para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, la situación económica generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 ha superado cualquier estimación.*

*Que los hechos descritos anteriormente, así como su gravedad expresada ampliamente, impactan económica y socialmente a la mayoría de la población colombiana.*

*Que los efectos graves e inesperados de esta crisis, que empeora constantemente, han lesionado de tal manera a todos los trabajadores de Colombia y a la capacidad productiva del país que es incapaz de generar las condiciones para mantener el empleo y todo de lo que ello deriva. Que es absolutamente necesario e ineludible que se adopten prontas medidas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.*

### **3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN**

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** “Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”

---

*Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional.*

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

(...)

*Que los efectos de una crisis sin precedentes como la que estamos viviendo afecta fundamentalmente a la población menos favorecida dada la pérdida de sus empleos, la imposibilidad de continuar una amplia gama de la actividad productiva a la que se dedicaran y consecuentemente la desaparición de sus ingresos.*

*Que la situación descrita anteriormente conlleva a la necesidad de que el Estado apoye directamente a la población más vulnerable, que ya no cuenta con ingresos y que usualmente no tiene ahorros, para que sus condiciones sociales se mantengan.*

*Que las normas vigentes, aun aquellas dictadas en desarrollo del Decreto 417 de 2020 se quedan cortas ante la magnitud de los efectos que continua generando la agravación de la Pandemia por el nuevo coronavirus Covid-19, el cual ha ocasionado un aumento de 1.4% a la tasa de desempleo siendo la más alta en la última década, debido al cese de la vida social, el cierre total o parcial y quiebre de las empresas, el agotamiento de los recursos para apoyo de los empresarios, entre otros”.*

A continuación, en dicho Decreto Legislativo, como medidas para conjurar la crisis provocada por el Coronavirus COVID-19, entre otras, dispuso:

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

*Que en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, en especial aquellos relacionados con la reducción en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan.*

*Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

*transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y la transferencia del Ingreso Solidario, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la crisis de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19;*

*Que la actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica, amenazando la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo.*

*Que la crisis originada por la propagación del COVID 19 en Colombia, ha resultado en un cambio abrupto y extremado de las circunstancias en las que se deben ejecutar los contratos en los sectores financiero, asegurador, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación. Esto ha generado que la estricta ejecución de tales contratos pueda tener efectos marcadamente nocivos a los derechos de los intereses de los consumidores financieros e inversionistas, y a la protección de los recursos captados del público en sus diferentes modalidades. Considerando que las actividades anteriormente citadas constituyen actividades de interés público conforme al artículo 335 de la Constitución Política, es necesario adoptar medidas para modificar el uso y destino de las contribuciones y transferencias derivados de esos contratos y en general todas aquellas referidas a aliviar la situación financiera de la población;*

*Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector.*

*Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos turnos de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores;*

*Que se fortalecerá y reorganizará el Fondo Nacional de Garantías (FNG), con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas;*

*Que se deben tomar medidas adicionales en materia tributaria para afrontar la crisis;*

*Que resulta indispensable, a efectos de generar eficiencia en el uso de los recursos públicos, contemplar mecanismos para enajenar la propiedad*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---

*accionaria estatal garantizando la democratización de la propiedad con el propósito de 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.*

*Que se deben buscar mecanismos legales adicionales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización empresarial, que permitan la recuperación de las capacidades laborales, sociales, productivas y financieras de las empresas, y de liquidación judicial de las sociedades para retomar rápidamente los activos a la economía de manera ordenada, eficiente y económica.*

*Que en el sector minero - energético se hace necesario adoptar medidas que busquen entre otras, garantizar la prestación efectiva del servicio dándole cumplimiento al principio de solidaridad, generar equilibrios ante las cargas y efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19 para los distintos agentes de la cadena productiva y para los usuarios, hacer más eficientes y sostenibles los mecanismos, costos y tarifas asociados a la prestación de los servicios públicos y a las actividades del sector minero - energético, así como establecer mecanismos de priorización, reducción, reestructuración y racionalización en trámites, procedimientos y procesos que permitan mitigar los impactos de la emergencia en relación con los servicios y proyectos asociados a dicho sector.*

*Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo coronavirus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario se permita, incluso, la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, así como disposiciones tendientes a generar eficiencia administrativa en el sector público.*

*Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, se debe autorizar al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad cuando ello sea necesario para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.*

*Que se le debe permitir a las entidades territoriales la posibilidad de mayores plazos para la aprobación de sus planes de desarrollo territorial, así como de efectuar una actualización y racionalización de los mismos una vez superada la pandemia; Que en consideración a la necesidad de darle un uso eficiente a los recursos públicos disponibles para la atención de los efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19, es necesario adoptar medidas y reglas especiales en relación con el Sistema General de Regalías, de forma que su administración y usos se ajuste a la realidad social y económica que viven las entidades territoriales y sus habitantes, en razón de la emergencia y sus consecuencias.*

*Que, igualmente, se debe propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento; Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se debe autorizar al Gobierno*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** “Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”

---

*nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias;*

Consecuente con lo cual, se **DECRETÓ**:

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

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

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

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

*...”.*

Advierte la Sala que el citado **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020**, es una decisión declarativa que autoriza expedir de manera transitoria y excepcional decretos con fuerza y rango de ley en los cuales se desarrollen las medidas que en su mismo contenido se señalan, con el único objetivo de mitigar la propagación y efectos derivados del Coronavirus COVID-19.

Ese mismo día el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 636** “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”, en ejercicio “de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”, a través del cual se consideró necesario mantener el aislamiento social preventivo obligatorio y así se ordenó para todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

En el asunto se observa que, el **Decreto 053 de la misma anualidad**, emanado de la Alcaldía Municipal de Galeras, hace referencia a algunos de los presupuestos fácticos esbozados en el Decreto 637 de 2020, en el cual se expuso

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** “*Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República*”

---

la proclamación del brote de la enfermedad por coronavirus -COVID 19- como una pandemia; el estado de emergencia sanitaria declarado en todo el territorio nacional emanado del Ministerio de Salud y Protección Social y, la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenado inicialmente en Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y extendido en virtud del Decreto 593 de 24 de abril de 2020, y del Decreto 636 de 2020, a partir de las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 25 de mayo de 2020, con el fin de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, continuar atendiendo la emergencia sanitaria y preparar al país para la atención de los enfermos.

Así mismo, se advierte que en el decreto nacional se precisó que:

*“...ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se **hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional**”.*

Y, en consonancia con ello, en el decreto local se expresó:

*“...Que a la fecha, pese a los esfuerzos de los Gobiernos Nacional y Departamental, así como a los del Gobierno Municipal, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas (Sic) a las satisfacer las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia (...)”*

Enfatizándose en que resultaba imprescindible: *“seguir implementando alternativas administrativas que doten a la Administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera ágil, eficiente, eficaz, pertinente y oportuna, **atender las necesidades y generar respuestas en torno a la crisis actual de cara a enfrentar la pandemia por el coronavirus (COVID – 19)**”.*

Aspectos de los que puede inferirse que entre ambos decretos existe una clara **conexidad**, en tanto que, tienen por objeto tomar medidas tendientes a prevenir o mitigar la crisis generada por la aparición del Coronavirus COVID-19, lo que ameritaba su admisión.

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** *“Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”*

---

No obstante, revisadas las medidas adoptadas en el Decreto 053 de aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio municipal y la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos al público, entre otras, se advierte que las mismas tienen fundamento en el Decreto 636 de 2020 que, se reitera, no fue expedido en uso de las facultades legislativas extraordinarias que derivan de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, realizada en el citado Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, pues, de una parte, es preexistente a éste y de otra, se profirió con fundamento en las potestades ordinarias conferidas por la Constitución y la Ley al Ejecutivo.

Además, el decreto local se fundamenta en las Leyes 136 de 1994<sup>20</sup> y 1801 de 2016<sup>21</sup>; normas anteriores a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional, que facultan al Alcalde, como primera autoridad de policía dentro del territorio de su jurisdicción, para tomar medidas tendientes a conservar el orden público (Art. 315 C.P.) Y, de manera general, hace referencia a la reglamentación ordinaria contenida en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, atrás citada.

Nótese que en sus considerandos se manifestó: *“Que es atribución de los alcaldes en su carácter de Jefes de la Administración Municipal, Distrital y como primera autoridad de Policía en el territorio de su jurisdicción, conservar el orden público de conformidad con la Ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y adoptar las medidas de su competencia establecidas por la Constitución Política, en especial por el Código Nacional de Policía y Convivencia y demás normas que rijan esta materia.”*

Todo lo anterior, conlleva a declarar la **IMPROCEDENCIA** del control de legalidad el **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, toda vez que si bien cumple los presupuestos formales de ser un acto de contenido general, expedido por una autoridad del orden territorial en ejercicio de su función administrativa, no fue proferido en desarrollo de un decreto legislativo originado en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

---

<sup>20</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

<sup>21</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** *“Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”*

---

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre – Sala Plena-administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**4. FALLA:**

**PRIMERO: DECLÁRASE** la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, *“Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”*, expedido por el Alcalde Municipal de Galeras (Sucre), por lo dicho en la parte motiva.

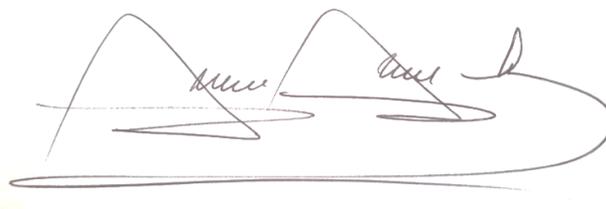
**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** esta decisión al Alcalde Municipal de Galeras - Sucre, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

**TERCERO: PUBLÍQUESE** esta providencia en la página web del Tribunal Administrativo de Sucre, para que la comunidad de Galeras - Sucre, y en general, tenga conocimiento de la decisión.

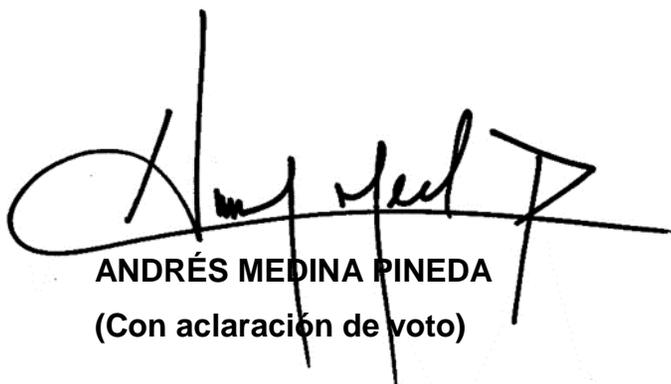
Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en *sesión virtual* de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**



**TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS**



**ANDRÉS MEDINA PINEDA**  
(Con aclaración de voto)

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00215-00**

**Solicitante:** Municipio de Galeras

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020** "Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"

---



**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**(Con aclaración de voto)**



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**(Con Salvamento de Voto)**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

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

*Magistrado: Andrés Medina Pineda*

Control Inmediato de Legalidad – CIL -	
Asunto:	Sentencia de única instancia - <b>ACLARACIÓN</b>
Radicación:	70-001-23-33-000-2020-00215-00
Medio de control	Control Inmediato de Legalidad – CIL -
Norma:	Decreto 053 del 7 de mayo de 2020, “Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República”.
Magistrado Ponente	Tulia Isabel Jarava Cárdenas

**Tema:** *Competencia de la sala / Acceso a la tutela judicial efectiva /  
ACLARACIÓN*

### **ACLARACIÓN DE VOTO**

Con el acostumbrado respeto, he de manifestar que aunque comparto plenamente la decisión de improcedencia proferida por la sala mayoritaria de este Tribunal, se debieron realizar algunas precisiones o énfasis:

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

<sup>1</sup> El auto que rechaza el CIL al inicio del proceso, formalmente sería susceptible del recurso de súplica, pero en la realidad, sólo el Ministerio Público tendría algún interés real en impugnar esa decisión, en la hipótesis en que se

Conforme lo ha señalado la doctrina, la competencia es la facultad que tiene cada juez para ejercer la jurisdicción en determinados asuntos y que es determinada por **factores objetivos** como la naturaleza de la relación jurídica contenida en la pretensión y la cuantía de la pretensión, así como **factores subjetivos** tales como la calidad de la persona que concurre al proceso, el funcional, porque el asunto puede ser atribuido a distintos funcionarios en diferentes instancias; igualmente, por conexidad y el territorial.

La competencia de los Tribunales Administrativos es asignada por la ley de forma privativa a la sala plena **para que decida** de conformidad con lo indicado en los numerales 1 y 6 del artículo 185 de la ley 1437 de 2011 y en consecuencia, la decisión de fondo o en cualquier otro sentido, es de su resorte (qui potest plus, potest minus); tal como se evidencia en las siguientes providencias de improcedencia proferidas por la sala plena del Consejo de Estado, radicados: 289-CE-SCS EXP 1999-NCA 023 del 21 de junio de 1999 y 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-0069 del 28 de junio de 2003).

Es por ello, que la determinación sobre si la medida es de carácter general, si se profirió en ejercicio de la función administrativa o si desarrolla algún Decreto Legislativo son discusiones ordinarias y propias de la sala plena, tal como se evidencia ***en todas*** las providencias del Consejo de Estado que abordan el Control Inmediato de Legalidad, en las cuales se realiza dicho estudio; luego entonces, con mayor razón son también de competencia de la sala plena, el entendimiento de lo que significa “como desarrollo” de los Decretos Legislativos o que sean dictados “durante” el estado de excepción, si el objeto de control son medidas o actos de carácter general, si en el caso específico puesto a consideración de la sala, la norma territorial es de contenido general o particular; el hecho de la coexistencia y confluencia de competencias ordinarias y extraordinarias y la definición de cual debe prevalecer y él porque incluso, la naturaleza de las normas que se citan como fuente, y esos debates que pueden finalizar con la decisión de ejercer un control de fondo o en la improcedencia<sup>2</sup>, deben quedar explícitos; particularmente en las providencias que abordan los actos administrativos territoriales que citan el **Decreto 636** para remarcar que de acuerdo a su numeración, fue proferido con anterioridad a la expedición del DL 637 de 2020, que declara el segundo estado de excepción.

En dichos términos dejo plasmada mi aclaración de voto.

---

hubiese ordenado expresamente su notificación, pues es poco probable que a la autoridad que lo expidió le asista ánimo de hacerlo, y a los ciudadanos, sólo se les abre la posibilidad con la admisión del control, al fijarse los respectivos avisos a la comunidad.

<sup>2</sup> Sentencia del 02 de junio de 2020. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, sala de decisión N° 6, que en su parte Resolutiva declara improcedente el Control Inmediato de legalidad en el proceso con radicado: 11001-03-15-000-2020-01012-00

El Magistrado,



ANDRÉS MEDINA PINEDA



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PLENA**

#### **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00215-00**

**Solicitante:** Municipio de Galeras

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, *"Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"*.

**Magistrada Ponente: Tulia Isabel Jarava Cárdenas**

#### **ACLARACIÓN DE VOTO.**

Aunque acompañó la decisión de improcedencia del medio de control, declarado en la providencia de 7 de junio de 2020, así como en esencia las razones que lo motivaron, advierto la necesidad de precisar y exponer algunas consideraciones adicionales, que a mi juicio, guardan pertinencia con su sustento.

\*Ante el debate surtido al interior de la Sala, respecto de su competencia para declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad, considero es lo del caso, hacer explícitas las siguientes premisas:

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

Es por ello, que el H. Consejo de Estado en todas<sup>1</sup> las sentencias en las que ha conocido de controles inmediatos de legalidad, ha revisado los presupuestos

---

<sup>1</sup> Al respecto pueden revisarse las sentencias donde el máximo órgano de la jurisdicción ha ejercido el control inmediato de legalidad en virtud de lo dispuesto en la Ley EEE 137 de 1994.

## **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00215-00**

**Solicitante:** Municipio de Galeras

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, "*Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República*"

---

formales, como son, a saber, i) que se trate de una medida de carácter general; ii) adoptada en un acto dictado en ejercicio de función administrativa, y iii) que lo sea en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción.

Se destaca que incluso, en ocasiones, la determinación de si el acto remitido para control, cumple o no, tales presupuestos formales, ha dado lugar a fuertes debates<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Véase por ejemplo, la providencia del 21 de junio de 1999, radicación CA – 023, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C. P. Dr. MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA:

(...)

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

(...)

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

(...)

**SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR DANIEL SUAREZ HERNÁNDEZ**

(...)

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

(...)

**SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ**

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

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

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

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

(...)

**SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR ERNESTO ROBERTO MEDINA LÓPEZ.**

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

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

(...)"

## **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación N°** 70-001-23-33-000-2020-00215-00

**Solicitante:** Municipio de Galeras

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, "*Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República*"

---

al interior de la Sala Plena de la alta corporación; y así, conforme lo que finalmente ha considerado frente al punto, ese máximo órgano colegiado, ha procedido, según el caso<sup>3</sup>, y a continuación en la misma providencia, a efectuar el examen material del acto, o abstenerse de hacerlo declarando la improcedencia del control frente a él<sup>4</sup>.

La Ley 1437 de 2011, dispone que la competencia para conocer del control inmediato de legalidad, es siempre de única instancia, pero ratifica que este especial control de consagración estatutaria, hace parte de aquellas competencias que por su importancia, se le asignan a la Sala Plena, tanto de los Tribunales Administrativos<sup>5</sup>, como de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>6</sup>.

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

Ahora, aunque el artículo en comentario, no consagre expresamente la posibilidad de rechazo por parte del Ponente, pues lo que dispone es que una vez repartido el negocio, el Magistrado Ponente<sup>7</sup>, ordenará que se fije aviso en la Secretaría sobre la existencia del proceso para garantizar la oportunidad de participación ciudadana que le caracteriza; no puede negarse la opción posible, de que el Ponente, actuando

---

<sup>3</sup> Sentencia de **11 de mayo de 2020**. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad. C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

<sup>4</sup> Verbigracia, la ya citada sentencia del **21 de junio de 1999** de radicación CA – 023; la del **28 de junio de 2003** en el de radicación CA-0069 -11001-03-15-000-2002-1280-01, proferidas por la Sala Plena del H. Consejo de Estado; y recientemente, la sentencia del **2 de junio de 2020**, dentro del radicado 11001-03-15-000-2020-01012-00. C.P Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>5</sup> Numeral 1º del artículo 185:

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

<sup>6</sup> "**ARTÍCULO 111. FUNCIONES DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:  
(...)

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

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

<sup>7</sup> Ver numeral 2 del artículo 185.

"(...)

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

## **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación N°** 70-001-23-33-000-2020-00215-00

**Solicitante:** Municipio de Galeras

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, "*Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República*"

---

bajo su convicción propia y razonada, pueda mediante auto<sup>8</sup>, no admitir la solicitud de control, cuando considere que está ante un evento en que puede descartar, de entrada, y sin necesidad de otra verificación, la procedencia del control - *verbigracia, el remitido es un acto expedido con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción, o en vigencia del estado de excepción pero que a su juicio razonado, no guarda en lo absoluto conexidad con él-*; pero tal posibilidad, de ningún modo, debe interpretarse, en el sentido de que a la Sala Plena se le ha sustraído de la competencia que le es propia, y que naturalmente, como se ha explicado, implica su capacidad para estudiar los elementos formales para la procedencia del especial control<sup>9</sup>.

Así entonces, en el caso particular, la Sala Plena del Tribunal, en ejercicio de su propia competencia, procedió a verificar, respecto del decreto local remitido por la autoridad territorial, el cumplimiento de los presupuestos formales del control inmediato de legalidad, y hecho tal examen determinó que no los satisfizo todos, lo que trajo como consecuencia, la declaratoria de la improcedencia del especial control.

---

<sup>8</sup> Auto del que podría afirmarse, formalmente sería susceptible del recurso de súplica, pero que en la práctica, solo el Ministerio Público, tendría la facultad real de impugnarlo, pues la autoridad que lo expidió no le asistirá interés al respecto, y a los ciudadanos, solo se les abre la posibilidad con la admisión del trámite de control, al fijarse los respectivos avisos a la comunidad.

<sup>9</sup> A manera de ejemplo, véase como con total explicitud, tanto al plantearse el problema jurídico como al señalar lo que comprende el estudio, la Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado, en la reciente Sentencia del **2 de junio de 2020**, dentro del radicado 11001-03-15-000-2020-01012-00, dice:

"(...)

### **1. Problema jurídico**

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

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

(...)

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

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

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

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, *"Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"*

---

\*Expuestas las consideraciones sobre la competencia de la Sala, que hicieron imperativa la aclaración del suscrito, aprovecho la oportunidad para poner de presente, razones adicionales que abonan a la posición de que frente al acto local remitido, no era lo más adecuado su descarte *ab-nitio*, sino como se hizo, su admisión para control, para que fuera la Sala, la que en últimas, en ejercicio de su propia competencia determinará su procedencia.

En línea de ello, pongo de relieve que aparte de la esencial consideración, que se expone en la providencia, referente a que el acto administrativo territorial presentaba conexidad con la emergencia social y económica decretada por el Gobierno Nacional, la que se precisa, no deriva tanto de la mención formal al Decreto de declaratoria, como de su coincidencia con los hechos y motivos que dieron lugar a la declaratoria de excepción, en tal grado que incluso, la medida que adopta y complementa para su localidad -aislamiento preventivo obligatorio-, se relaciona con una de las anunciadas o previstas en tal decreto de declaratoria; es importante anotar también las siguientes:

La previsión en las motivaciones del decreto de declaratoria del estado de excepción, de una medida de aislamiento preventivo, daba cuenta de expectativa sobre su regulación y adopción mediante un decreto legislativo, lo que sugería verificar<sup>10</sup>, si efectivamente tal anuncio se cumplió. Precisamente, tal revisión ha mostrado que en vigencia de la excepción, el Gobierno Nacional expidió un Decreto formalmente legislativo- 439<sup>11</sup> de 20 de marzo-, en donde hace regulación de aislamiento

---

<sup>10</sup> Verificación que se impone hacerla, aunque el acto local no cite expresamente a un Decreto Legislativo, pues existen casos en los que a pesar de no hacerse tal mención textual, sí desarrolla uno de su clase, como lo ha corroborado la Sala Plena de este Tribunal.

<sup>11</sup> **Decreto 439 del 20 de marzo de 2020**, cuyo epígrafe anuncia: *"Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea"*.

Una revisión de su contenido, se extrae que además dispone en especial, una medida relacionada con aislamiento social preventivo obligatorio, que dicho Decreto Legislativo adopta, precisando la necesidad de hacerlo mediante una norma de orden legislativo, en consonancia con lo anunciado en el decreto de declaratoria del estado de excepción. Al respecto reza en sus motivaciones, y decisión:

"(...)

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 adoptó las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena respecto de las personas que arribaran a Colombia procedentes de la República Popular China, de Italia, Francia y España y dispuso las acciones para su cumplimiento.*

*Que, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del territorio nacional, se expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, por causa del nuevo Coronavirus - COVID-19 y se adoptan medidas para enfrentar la pandemia.*

(...)

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, "*Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República*"

---

preventivo obligatorio, pero que al verificar su alcance no puede concluirse, le pueda servir de sustento al dispuesto posteriormente en concreto mediante decretos ordinarios.

Respecto a los Decretos que en vigencia del estado de excepción establecieron asilamiento preventivo obligatorio, de los cuales parte el decreto municipal para disponer aislamiento preventivo obligatorio para su municipio, existe un arduo debate doctrinal sobre su naturaleza de materialmente legislativo<sup>12</sup>, más allá de su presentación formal como ordinario, en razón de que su contenido regulatorio en tal entidad, de un derecho fundamental como la libertad de locomoción, desbordaría la función de policía propia del ejecutivo, para entrar en terrenos del poder de policía, reservado a su ejercicio mediante normas con fuerza de ley.

Sumaba igualmente a la admisión para control, la innegable trascendencia de los decretos de confinamiento en el marco de la excepción, tanto que respecto del

---

*Que según la Organización Mundial de Salud — OMS, en reporte de fecha 20 de marzo de 2020 a las 06:55 GMT-5, se encuentran confirmados 209.839 casos, 8.778 fallecidos y 169 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19*

*Que, mediante la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 se adoptaron medidas preventivas para el control sanitario de pasajeros provenientes del extranjero, por vía aérea, a causa del nuevo Coronavirus COVID — 19, las cuales, por los nuevos hechos indicados anteriormente y en especial, la propagación de la pandemia, deben actualizarse.*

*Que, en consecuencia, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, ya que se hace necesario adoptar medidas extraordinarias con el fin de proteger la salud de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional frente a la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.*

*Decreta*

*"(...)*

*Artículo 2º. "Medidas sanitarias preventivas: Las medidas sanitarias preventivas de aislamiento y cuarentena de catorce (14) días serán de obligatorio cumplimiento para quienes ingresen al territorio colombiano en los términos del presente decreto.*

*La cuarentena se llevará a cabo en el lugar de residencia que escoja la persona si es nacional colombiano o residente permanente, o en un hospedaje, sufragado con sus propios recursos, si es extranjero. El lugar escogido para la cuarentena no podrá ser modificado durante los catorce días.*

<sup>12</sup> El que incluso ha dado lugar a que connotados constitucionalistas como VIVIAN NEWMAN PONT; RODRIGO UPRIMNY YEPES; MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO; JUAN PABLO PARRA ESCOBAR; ANA CATALINA ARANGO RESTREPO; DAVID FERNANDO CRUZ GUTIÉRREZ; ESTEBAN HOYOS CEBALLOS; MARYLUZ BARRAGÁN GONZÁLEZ; JUAN CARLOS OSPINA; JULIÁN GAVIRIA MIRA y ALEJANDRO JIMÉNEZ OSPINA, han solicitado a la Corte Constitucional que "(...)Teniendo en cuenta lo anterior, hacemos un llamado a la Corte Constitucional para que, en cumplimiento de su deber de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, haga uso de sus facultades de control constitucional automático respecto del Decreto 457 de 2020, el Decreto 531 de 2020 y el Decreto 536 de 2020. Como bien lo establece el artículo 228 de la Constitución, en la administración de justicia el derecho sustancial prevalece sobre las formalidades. Los decretos arriba mencionados son materialmente decretos legislativos y no puede evadirse el control automático por parte de la Corte Constitucional por el sólo uso de una fórmula legal o por la invocación artificial de una pretendida competencia. Si sólo se tuvieron en cuenta las facultades que invoca el Presidente en los decretos expedidos en estados de excepción, se estaría librando a su arbitrio el tipo de control al que estarían sometidos los actos que él mismo expida." Ver link <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/04/Memorial-Corte-Constitucional.pdf>.

## **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación N°** 70-001-23-33-000-2020-00215-00

**Solicitante:** Municipio de Galeras

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, "*Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República*"

---

Decreto 457, incluso el H. Consejo de Estado<sup>13</sup> diera trámite para control inmediato de legalidad, respecto de actos administrativos que dicen expresamente dictarse partiendo de su fundamento; así como su mención en gran parte de los decretos dictados formalmente como legislativos, tanto que el mismo Gobierno Nacional -su autor- lo llamó legislativo, como puede verse por ejemplo en las motivaciones del Decreto Legislativo 537<sup>14</sup>, sin perjuicio de que un mero vistazo al derecho comparado muestra que ante la misma necesidad de limitar extensiva y significativamente la libertad de locomoción de su asociados, Gobiernos de otros Estados Constitucionales, adoptaron la medida de aislamiento preventivo obligatorio mediante decretos especiales o con fuerza de ley<sup>15</sup>.

En síntesis, lo expuesto, también resulta importante para el suscrito, como sustento en el *sub-examine*, de la declaración por la Sala de la improcedencia del control inmediato de legalidad.

---

<sup>13</sup> Tal como puede verse en 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: (...)

2) Posteriormente, el señor Presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró o estableció el "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días", con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID 19 (coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

3) seguidamente a través de Decreto Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020, el señor Presidente de la república impartió "instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público", entre ellas la de "ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID – 19".

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"

En el mismo sentido, 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.

<sup>14</sup> "Que mediante **los decretos legislativos 457 del 22 de marzo de 2020** "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" y 531 del 8 de abril de 2020 "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",

<sup>15</sup> Así a manera enunciativa, al respecto puede verse, en **Perú**, a través del **Decreto Supremo 044 de 15 de marzo 2020**, mismo que declaró el estado de emergencia por la pandemia del Covid 19, invocando el régimen de excepción de que trata el 137, numeral 1 constitucional; en **Argentina**, mediante **Decreto DNU 297 de 20 de marzo de 2020**- decreto ley de necesidad y urgencia-, invocando los poderes excepcionales de que trata el numeral 3º del artículo 99 constitucional; en **España** mediante **Real Decreto No. 463 de marzo 14 de 2020**, por el que se declara el estado de alarma por de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y su mismo texto se adoptan medidas de restricción a la libertad de circulación de las personas como medida a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos y contener la progresión de la enfermedad, estableciéndose las excepciones del caso, con fundamento en el artículo 116.2 de la Constitución Española

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00215-00**

**Solicitante:** Municipio de Galeras

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 053 del 7 de mayo de 2020**, *"Por el cual se toman unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Galeras con ocasión de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Presidente de la República"*

---

De esta forma comedida, aclaro mi voto.



**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**Magistrado**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PLENA

### SALVAMENTO DE VOTO

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

**Radicación** 70-001-23-33-000-2020-00215-00  
**Solicitante:** Municipio de Galeras - Sucre  
**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 053 de mayo 07 de 2020, expedido por el Municipio de Galeras - Sucre

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

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

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

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

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

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

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

*efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento” (Subrayado fuera de texto).*

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

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

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

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

---

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

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

<sup>3</sup> *Ibíd.*

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

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

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

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

3. El trámite procesal que debe surtir para el control inmediato de legalidad, básicamente halla su regulación en el art. 151<sup>4</sup> y 185 del CPACA<sup>5</sup>,

<sup>4</sup> "**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..."

<sup>5</sup> "**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:

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

Si tal cosa es así, el auto que avoca conocimiento (admite el medio de control), asume una analogía parecida al auto admisorio de la demanda o en su defecto, cuando no se avoca, al de rechazo. Y en tratándose de un medio de control que ya se ha dicho es de única instancia, la expedición de las providencias se somete al contenido del art. 125 del CPACA<sup>6</sup>, con ello a los devenires propios de los recursos ordinarios y extraordinarios, que para estos casos se predicán en la misma normatividad.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

los autos interlocutorios...” y de las demás normas que regulan el control inmediato de legalidad.

Nótese a su vez, que en trámites tan expeditos como el indicado, el saneamiento de cada etapa procesal, ante ausencia de audiencia inicial, debe atender los lineamientos propios de la misma figura, esto es, decidiéndose al vencimiento de cada etapa procesal, de oficio, ya que no hay partes en este tipo de procesos, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptando las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias, de ahí que cuando el proceso, como en este caso, va encaminado a la declaración de improcedencia, bien se puede predicar una irregularidad procesal (carencia de objeto), que debe ser saneada por el ponente y no por la Sala, que como se miró, su competencia se restringe al fallo, que en sana lógica debe entenderse de fondo.

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

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

Atentamente,



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

Magistrado

c.c.: consecutivo