



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE **Despacho Primero**

Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete.

Sincelejo, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Control inmediato de legalidad.
Proceso: 70-001-23-33-000-2020-00256-00.
Acto: Decreto No. 066 de junio 1º de 2020, expedido por el Municipio de San Antonio de Palmito.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisión de la solicitud de control inmediato de legalidad respecto del Decreto Municipal 066 del 1º de junio de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN MEDIDA DE ORDEN PÚBLICO PARA CONTRARRESTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR EL COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, expedido por el Alcalde Municipal de San Antonio de Palmito.

I. ANTECEDENTES.

Para que sea sometido a control inmediato de legalidad, el alcalde del Municipio de San Antonio de Palmito, remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto Municipal reseñado en antecedencia, actuación que fue objeto de reparto, correspondiéndole a este Despacho Primero, por ello fue enviado al correo electrónico habilitado para el efecto, para que se le imparta el impulso procesal del caso.

Por la naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad, su especial trámite no puede ser suspendido, pues se constituye por ley estatutaria¹, como una de las garantías propias de los estados de excepción, por ello, el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020², dispuso excepcionar su adelantamiento, de la suspensión de términos judiciales dispuesta en

¹ Ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción, artículo 20.

² "Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos"

los Acuerdos: 11517³ del 15 de marzo de 2020, 11521⁴ del 19 de marzo de 2020, 11526⁵ del 22 de marzo 2020, 11532 del 11 de abril de 2020⁶ y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020⁷. De igual manera, el Consejo Seccional de la Judicatura de Sucre, dispuso de su excepción, de la suspensión de términos, mediante ACUERDO No. CSJSUA20-44 del 15 de julio de 2020⁸ .

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

II. CONSIDERACIONES

La Constitución Política consagra en su artículo 215, que cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente de la República puede declarar el Estado de Emergencia.

Los actos administrativos que sea expedidos por el Gobierno Nacional o por las autoridades territoriales, en desarrollo de los decretos legislativos que se profieran en virtud del Estado de Emergencia, serán objeto de control inmediato y automático de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en virtud de lo dispuesto en la Ley 137 de 1994 - Estatutaria de los Estados de Excepción, cuyo artículo 20, reza:

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

De igual manera, el artículo 136 del CPACA dispone:

³ "Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública"

⁴ "Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública"

⁵ "Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública"

⁶ "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones, y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública."

⁷ "Por el cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivo de salubridad pública y fuerza mayor"

⁸ Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo CSJSUA20-43 del 14 de julio de 2020.

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

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

El mismo estatuto procesal, en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA señala:

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

(...)

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

En Colombia, mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020⁹, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 constitucional, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto, con el objeto de conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19.

Posteriormente, a través de Decreto Legislativo número 637 del 6 de mayo de 2020¹⁰, el Presidente de la República nuevamente, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 constitucional, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, por causa de la pandemia del COVID 19.

Respecto de los presupuestos para el ejercicio del Control inmediato de Legalidad, tanto la norma estatutaria que lo consagró, como la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, han señalado los siguientes: **i)** Que se trate de un acto administrativo de contenido

⁹ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

¹⁰ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

general. **ii)** Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **iii)** Que el acto adopte medidas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción"¹¹.

Se advierte en el *sub-examine*, que el decreto remitido para control, se fundamenta en sus considerandos en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020¹², que dispone el aislamiento preventivo obligatorio, el que aunque dictado por el Gobierno Nacional en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto Legislativo 637 de 6 de mayo de 2020, y a pesar de las discusiones sobre la verdadera naturaleza de su contenido¹³, su expedición no corresponde formalmente a la de un decreto legislativo, y por tanto, como ya lo ha determinado la Sala Plena¹⁴ de este Tribunal Administrativo de Sucre, no es procedente ejercer el control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos que adoptan medidas en su desarrollo.

Se pone de presente también, que si bien este Despacho ha admitido trámite para control respecto de actos administrativos dictados con fundamento en los Decretos 418¹⁵ y 420 de marzo de 2020, dictados por

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037., entre otras.

¹² "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".

¹³ Impulsa tal debate, la consideración de que si bien el aislamiento preventivo obligatorio, es en principio razonable, necesario y justificado para una situación como la generada por la pandemia del Covid 19, su establecimiento como novísima y especial medida, podría afirmarse desbordaría el escenario del ejercicio de función de policía que corresponde al ejecutivo, para entrar en la potestad normativa creadora, propia del poder de policía, que es del resorte del legislador, siendo que para el caso podría ejercerlo el Gobierno Nacional, pero a través de decreto legislativo, en virtud de los poderes excepcionales de que le inviste el estado de emergencia.

A esta misma discusión se suma, el llamado que connotados especialistas en temas constitucionales, le han hecho a la H. Corte Constitucional mediante solicitud de fecha 22 de abril de 2020, planteándole la necesidad de avocar conocimiento de oficio del control automático de constitucionalidad respecto de aquel decreto, al considerar que materialmente corresponde a uno de índole legislativo, por tener una relación causal con los hechos que dieron origen al estado de excepción y porque la materia que regula, la consideran reserva de ley.

¹⁴ En tal sentido, ver entre otras providencias de Sala Plena, las de 30 de junio de 2020, dentro de los radicados: 70-001-23-33-000-2020-00157-00 y 70-001-23-33-000-2020-00085-00.

¹⁵ Ello en atención a que respecto del Decreto 418 de marzo 18 de 2020, trascendente en el manejo del orden público en época de la emergencia, parte de su contenido se avizoraba susceptible de discusión, pues aunque su encabezado formal de presentación, se hace dentro de la competencia ordinaria de impartir instrucciones en materia de orden público; podría sin embargo, sostenerse que la exigencia de autorización o coordinación previa a la adopción de la medida de orden público, por parte Gobernadores y Alcaldes, de que trata el parágrafo 2, de su artículo 2, puede verse como una adición o requisito adicional a lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016, que no contempla tal exigencia para el decreto de las medidas de orden público por los alcaldes y Gobernadores. Se le sumaba a la discusión que el mismo decreto en su en su parte motiva dice apoyarse en los poderes especiales, más allá de los ordinarios, que para el orden público le inviste la declaratoria del estado de excepción, y cita expresamente, la C-179 de 1994 que estudió la constitucionalidad de la Ley EEEE.

el Gobierno Nacional en vigencia del estado de excepción y con ocasión de la situación de la emergencia que lo motivó, como ocurre con el decreto remitido en esta oportunidad, ha de advertirse que para el presente momento, la Sala Plena de este Tribunal también ha declarado su improcedencia, siguiendo para el efecto además, el derrotero marcado por el H. Consejo de Estado, alta corte, que también había admitido para trámite de control inmediato de legalidad actos que citaban en sus fuentes a los mentados decretos, pero que luego declaró su improcedencia.

Así en decisión de Sala Especial de Decisión, el alto Tribunal precisó:

"(...)

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

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

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

Por lo anterior, en este caso no se cumple con uno de los requisitos para ser estudiado bajo el control inmediato de legalidad, y en consecuencia el presente medio de control será declarado improcedente¹⁶.

(...)"

Considera entonces este Despacho, que conocido tal antecedente, es lo del caso, no dar trámite para control, para evitar el desgaste innecesario del cuerpo en pleno de la Corporación, que ya ha decantado su posición sobre el asunto.

Del resto de fuentes que cita el acto local, como lo son, Ley 1801 de 2017, Ley 1751 de 2015, Ley 1523 de 2012, Ley 136 de 1994,

¹⁶ Consejo de Estado, Sentencia del **2 de junio de 2020**, radicado 11001-03-15-000-2020-01012-00.

corresponden a normas ordinarias, incluso preexistentes a la declaratoria de excepción. Recuérdese que el especial control estatutario, solo está instituido para los actos administrativos que adopten medidas de carácter general en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante un estado de excepción.

Lo precedente es suficiente en el caso, para que en esta oportunidad, el Despacho descarte desde ahora, sin necesidad de más consideraciones, la procedencia del Control Inmediato de Legalidad respecto del Decreto Municipal No. 066 del 1º de junio de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Antonio de Palmito; lo que indica que su examen judicial corresponde a los mecanismos ordinarios de lo contencioso administrativo.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO ADMITIR trámite para **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** respecto del Decreto No. 066 de junio 1º del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN MEDIDA DE ORDEN PÚBLICO PARA CONTRARRESTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR EL COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", expedido por el Alcalde Municipal de San Antonio de Palmito.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al Alcalde Municipal de San Antonio de Palmito, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

TERCERO: NOTIFÍQUESE personalmente al Agente del Ministerio Público, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

CUARTO: En firme este auto, DISPÓNGASE el archivo de las presentes diligencias, previo registro en el Sistema de información judicial siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE
Magistrado.