



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE **Despacho Primero**

Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete.

Sincelejo, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020).

Medio de Control: Control inmediato de legalidad.
Proceso: 70-001-23-33-000-2020-00288-00.
Acto: Decreto No. 0438 de agosto 31 de 2020, expedido por el Departamento de Sucre.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisión de la solicitud de control inmediato de legalidad respecto del Decreto Departamental 0438 del 31 de agosto de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID – 19, EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre.

I. ANTECEDENTES.

Para que sea sometido a control inmediato de legalidad, el Gobernador del Departamento de Sucre, remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto Departamental 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.

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 Económica, Social y Ecológica.

Los actos administrativos que sean expedidos por el Gobierno Nacional o por las autoridades territoriales, con fundamento y en desarrollo de los decretos legislativos que se profieran en virtud del referido Estado de Emergencia, serán objeto de control inmediato y automático de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por disposición expresa de 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."

Este control de legalidad se efectúa en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

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

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

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

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

(...)

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

Ahora bien, 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 general. **ii)** Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, y **iii)** Que el acto tenga como objeto desarrollar o dar aplicación, a uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción¹.

¹ 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.

Hechas las consideraciones legales y jurídicas del control de legalidad mencionado, se tiene que mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020², 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 2020³, 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.

Pues bien, abordando el *sub examine*, se aprecia que el texto del decreto de orden departamental remitido para control, dice expresamente adoptar el Decreto N° 1168 del 25 de agosto de 2020, expedido por el Presidente de la República, *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVIO - 19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable."*

También se observa que acto local enviado para control, adopta medidas generales en materia de *"distanciamiento individual responsable"*, *"aislamiento selectivo"*, de *"comportamiento ciudadano"*,

² "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

³ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

"cultura de la prevención", y la de *"teletrabajo y trabajo en casa"*, entre otras, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID 19.

Siendo lo anterior así, contrastado el decreto nacional con el acto local, se aprecia que las medidas de este último, son de aquellas que se establecen y regulan en el Decreto N° 1168 del 25 de agosto de 2020, acto nacional que leídos sus fundamentos fue dictado con fundamento en el numeral 4 del artículo 189 constitucional.

El Despacho estima que el Decreto N° 1168 del 25 de agosto de 2020, pese ser dictado por el Gobierno Nacional, no se le puede en modo alguno catalogar como un decreto legislativo, de los que trata el artículo 215 constitucional, y la Ley 137 de 1994, por cuanto para ello, es presupuesto indispensable que se haya proferido en vigencia de un estado de excepción, cuestión que no acontece con el referido decreto nacional, habida consideración que su fecha de expedición, y los efectos de su vigencia, iniciaron luego de culminado el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante Decreto Legislativo 637 de mayo 6 de 2020.

Por tanto, no puede considerarse que las medidas generales establecidas en el decreto departamental, cuyo fundamento reposa en el Decreto N° 1168 del 25 de agosto de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, fueron adoptadas en desarrollo de un decreto legislativo, pues este último eventualmente no ostenta tal investidura.

De otro lado, se observa que el decreto departamental, en su contenido invoca los Decretos 418 y 420 de marzo de 2020 dictados por el Gobierno Nacional. Al efecto, si bien este Despacho en otras oportunidades, ha admitido trámite para control respecto de actos administrativos dictados

con fundamento en los Decretos 418⁴ y 420 de marzo de 2020 dictados por el Gobierno Nacional en vigencia del estado de excepción y con ocasión de la situación de la emergencia que lo motivó, ha de advertirse que para el presente momento, la Sala Plena de este Tribunal ha declarado su improcedencia⁵, 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*

⁴ 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 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.

⁵ 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

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 improcedente⁶.

(...)

Así las cosas, anunciarse en la parte motivacional del acto local, los Decretos 418 y 420 de marzo de 2020 dictados por el Gobierno Nacional, tampoco da pie para estimar su estudio de legalidad bajo esta cuerda procesal especial, al no ser considerados por la jurisprudencia como decretos legislativos; postura que ha sido decantada por el cuerpo pleno de esta Corporación en asuntos de control inmediato de legalidad cuyo acto objeto de examen, se fundamentó en dichas normas nacionales.

Igualmente, se observa que el decreto departamental anuncia en su texto los Decretos nacionales 457 del 22 de marzo de 2020; 531 de 8 de abril de la misma anualidad; 593 del 24 de abril; 636 de mayo 6; 749 de mayo 28; 847 de junio 14; 878 de junio 25; 990 de julio 9 y 1076 del 28 de julio de 2020, todos relacionados con la medida de "aislamiento preventivo obligatorio", e instrucciones para el mantenimiento del orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID 19.

Tales decretos, solo pueden verse como antecedentes, como quiera que a la fecha de expedición del acto local, ya se encontraban derogados⁷,

⁶ Consejo de Estado, Sentencia del **2 de junio de 2020**, radicado 11001-03-15-000-2020-01012-00.

⁷ Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, derogado por el Decreto 531 del 8 de abril de 2020. (artículo 9º); Decreto 531 del 8 de abril de 2020 derogado por el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 (artículo 10); Decreto 593 del 24 de abril de 2020 derogado por el Decreto 636 de 2020 (artículo 11); Decreto 636 de 2020 derogado por el Decreto 749 de 2020 (artículo 13); Decretos 749 de 2020, 847 de 2020, 878 de 2020 derogados por el Decreto 990 de 2020 (artículo 13); y el Decreto 990 de 2020 derogado por el Decreto 1076 de 2020 (artículo 13).

por tanto, a ese respecto, el decreto del Gobierno Nacional del que parte para la aplicación de la medida, es el 1168 de 2020, el que sin perjuicio de las discusiones que puedan surgir sobre la entidad de su contenido, está excluido de la categoría de decretos legislativos, al no ser siquiera expedido en vigencia del estado de excepción.

Además de todo lo anterior, también observa el Despacho que el Decreto remitido menciona el Decreto Legislativo 539 de abril 13 de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*; sin embargo, su parte resolutive da cuenta que las medidas del aislamiento selectivo obligatorio y de distanciamiento individual responsable, y todas las relacionadas con ellas, fueron adoptadas para el Departamento de Sucre en desarrollo del Decreto Ordinario 1168 de agosto 25 de 2020.

Por último, las demás fuentes que cita el acto local, como lo son, Ley 1801 de 2017, Ley 1751 de 2015, Ley 136 de 1994, corresponden a normas ordinarias, incluso preexistentes a la declaratoria de excepción. Recuérdense 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 No. 0438 del 31 de agosto de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre; 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. 0438 de agosto 31 de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID – 19, EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al Gobernador del Departamento de Sucre, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

TERCERO: NOTIFÍQUESE personalmente al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

CUARTO: 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.