



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**  
San José de Cúcuta, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00091-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto No.077 del 16 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, Departamento Norte de Santander.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 26 de marzo de 2020 esta Corporación avocó el conocimiento del presente medio de control, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia de este proceso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 27 de marzo del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador Judicial II para Asuntos Administrativos No. 23 para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

### 1.2.- Intervenciones:

El Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Municipio de Villa del Rosario, presentó respuesta el día 31 de marzo de 2020, manifestando que a través del Decreto No. 022 del 07 del 2020, esa Administración Municipal dispuso todo lo necesario con relación a la declaratoria de pandemia por el COVID-19 expedida por la Organización Mundial de la Salud – OMS, y por la Resolución No.385 del 12 de marzo de 2020, proferido por el Ministerio de Salud y de la Protección Social *“por medio del cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para frenar el virus”*.

Expone, que dando cumplimiento de la respectiva orden del Gobierno Nacional de cerrar frontera con Venezuela a partir del día 14 de marzo del 2020, conforme a lo establecido en el artículo 2º de la Carta Política; se consideró este municipio como una entidad del orden territorial fronterizo, que ha sido afectado por el flujo migratorio, donde es necesario proteger a su población del contagio y propagación del Covid-19, medidas que también deben cobijar a la población flotante de

migrantes venezolanos; por lo cual, se procedió a expedir el Decreto No.074 del 14 de marzo de 2020, *“por medio del cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19 y se adoptan medidas para frenar el virus”*.

Por lo anterior, al considerar que el Municipio de Villa del Rosario puede ser un *“foco del problema migratorio”*, y un lugar donde se pueden presentar situaciones que vayan alterar el orden público en especial en el sector de *“La Parada”*, se profirió el Decreto No. 075 de fecha 16 de marzo de 2020 *“por medio del cual se da unas facultades a la Policía Nacional para su intervención en el sector de la Autopista Internacional y jurisdicción del Municipio de Villa del Rosario”*.

Señaló, que ante la existencia de casos confirmados de Covid-19 en el Municipio de Cúcuta y en Venezuela, situación de emergencia que se vive actualmente, y que en este Municipio de Villa del Rosario se ha aumentado la aglomeración de migrantes venezolanos en el sector de La Parada, como el tránsito de esta misma población por los pasos ilegales y otros factores adicionales; razón por la cual, fue necesario expedir nuevas medidas y decretar la *“situación de Calamidad Pública en el Municipio de Villa del Rosario”*, aprobada mediante Acta No.004 del 16 de marzo de 2020, con el fin de buscar disponibilidad de los recursos y responder a las necesidades en medio de esta situación que puede tener una afectación grave en la población.

Por último, informa que la Comisión Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, elaboró y consolidó el *“plan de acción específico (PAE), conforme a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.*

### **1.3.- Concepto del Ministerio Público**

El señor Procurador judicial no presentó intervención.

## **II.- CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

### **2.2. Problema jurídico**

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal estima que el problema jurídico hace relación con determinar si el Decreto 077 del 16 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, ***“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO – NORTE DE SANTANDER” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES***, es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad, después de verificar si dicho acto fue expedido o no en desarrollo de un Decreto Legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de

Emergencia social y económica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

### 2.3. Tesis y Decisión de la Sala Plena del Tribunal.

Luego del análisis del texto del Decreto 077 del 16 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, así como el ordenamiento jurídico superior, la Sala considera que no hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social, declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, dado que evidentemente los Decretos Legislativos se empezaron a expedir por el Gobierno Nacional a partir del 19 de marzo de 2020.

### 2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

#### 2.4.1.- Del Estado de Emergencia Social y Económica.

Es sabido que a partir del artículo 212 de la Constitución se regulan los estados de excepción, y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”.

El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

#### 2.4.2.- Del control inmediato de legalidad

Mediante la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994, se reguló lo atinente a los estados de excepción previstos en el artículo 212 y siguientes de la Constitución.

En el artículo 20 de dicha Ley se previó la figura del control de legalidad, en los siguientes términos:

*“[...] **ARTICULO 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 los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...].”*

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

**“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”.*

Del análisis de las citadas normas, se tienen como requisitos o presupuestos del control inmediato de legalidad -CIL-, los siguientes:

- (i) Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal.**
- (ii) El acto debe haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, esto es, se trata de actos reglamentarios de contenido general.
- (iii) El acto o medida debe contener decisiones que sean el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

**2.4.3.- En el presente caso el Decreto 077 del 16 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto 077 del 16 de Marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Automático de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado Decreto 077, expedido por el Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, **“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO – NORTE DE SANTANDER” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, siendo pertinente transcribir el texto del mismo:

#### **“CONSIDERANDO**

*Que de conformidad con el Artículo 2 de la Constitución Política, 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.*

*Que 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 de conformidad con el Artículo 209 de la Carta Superior, la función administrativa está al servicio del interés general 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.*

*Que los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad, y la salubridad pública ya gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.*

*Que de acuerdo con el Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, el Municipio es definido como la entidad territorial fundamental de la división Política Administrativa del Estado, con autonomía Política, Fiscal y Administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.*

*Que de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política, es atribución del Alcalde conservar el orden público, dirigir y coordinar la acción administrativa, del Municipio y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la constitución y la ley.*

*Que de acuerdo al artículo 1 de la Ley 1523 del 2012, la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e interés colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y comunidades en riesgo, por lo tanto, esta intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.*

*Que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.*

*Que el artículo 2 de la Ley 1523 del 2012, reza que: “ es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad”.*

*Que el principio de información oportuna, establecido en la Ley 1523 hace relación a que es obligación de las Autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres mantener debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: posibilidades de riesgo, gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas.*

*Que la Ley 1523 del 2012, en su artículo 12, preceptúa que el Alcalde, es el conductor del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre en el Municipio de Villa del Rosario y está investido con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.*

*Que el Alcalde como Jefe de la Administración Municipal representa al Sistema*

*Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD- en su jurisdicción. El Alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

*Que el 9 de marzo del 2020, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), recomienda en relación con el COVID-19 que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentre cada país, invocó la adopción prematura de medidas con un objeto común a todos los países: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus para lo cual los países sin casos, con casos esporádicos y aquellos capaces agrupados deben centrarse en encontrar, probar, tratar y aislar casos individuales y hacer seguimiento a sus contagiados.*

*Que el 10 de marzo del 2020, mediante circular No. 0018, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.*

*Que el 14 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), calificó el COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de un comunicado de prensa anuncio que, a la fecha, en más de 14 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación, contagio y un alto índice de fallecimientos, por lo que insto a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmado, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo que debe redundar en la mitigación del contagio.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución No. 380 de 2020, adopto las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena respecto de las personas que arribaran a Colombia procedentes de la República Popular de China, de Italia, de Francia y de España y dispuso las acciones para su cumplimiento.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución No. 385 de marzo 12 de 2020, declaro la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que el COVID-19 ostenta un comportamiento similar a los coronavirus del síndrome respiratorio de oriente medio (MERS) y del síndrome respiratorio agudo grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser y estornudar, 2) contacto indirecto por superficies inanimadas, y 3) aerosoles por microgotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.*

*Que de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), existe suficiente evidencia para indicar que el COVID-19 se trasmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados.*

*Que, actualmente, conforme a los casos reportados por el brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la situación a nivel mundial arroja 168.019 casos confirmados en 148 países, y un índice de 6.610 fallecidos. <https://experience.arcgis.com/experience/685d0ace521648f8a5beeeee1b25cd/> (Enlace Organización Mundial de la Salud) <https://www.who.int/home>.*

*Que el Gobierno Nacional, con el fin de evitar la propagación del COVID-19, decide ordenar el cierre de la frontera con Venezuela a partir del día 14 de marzo del 2020, lo cual generó para la jurisdicción de los municipios del área metropolitana un sin número de impactos de todos los órdenes.*

*Que ante la medida anterior enunciada de orden nacional, se instaló el día 14 de marzo de 2020, Puesto De Mando Unificado (PMU), con el fin de analizar las circunstancias fácticas presentadas.*

*Que en concordancia el día 14 de marzo del 2020, se llevó a cabo una sesión extraordinaria en conjunto del Consejo Municipal y Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, en el que se adoptaron las medidas pertinentes bajo los lineamientos de las autoridades nacionales para el cuidado y protección de los habitantes del territorio, decretando la calamidad pública en el municipio de Cúcuta y el departamento de Norte de Santander, como estrategia de contención ante el avance del Covid-19.*

*Que, de acuerdo a lo informado por el Ministerio de Salud, el día 16 de marzo de 2020, en Colombia se reportan (57) casos confirmados, en las ciudades de Bogotá (31), Cartagena (3), Medellín (7), Buga (1), Neiva (7), Rionegro (1), Meta (1), Palmira (1), Manizales (1), Dosquebradas (1), Cúcuta (1), Cali (1) y Facatativá (1).*

*Que aun cuando se han adoptado las acciones nacionales requeridas para hacerle frente a esta situación de salud pública, se requiere fortalecer las mismas con el fin de prevenir un contagio generalizado y mitigar los efectos de la COVID-19 en el momento que haga presencia en el Municipio de Villa del Rosario – Norte de Santander.*

*Que Villa del Rosario – Norte de Santander, al ser un Municipio fronterizo con Venezuela y teniendo en cuenta que en el vecino país ya se confirmaron treinta tres (33) casos de COVID-19, se requiere tomar medidas de prevención y contención inmediatas por el alto flujo de personas que transitan a través de la frontera, en muchos casos de manera irregular, lo que dificulta para las autoridades correspondientes el control de las personas que pudieran ingresar contagiadas por el COVID-19. Así mismo, se requiere tomar acciones de índole migratoria para contener el brote de la enfermedad que ya fue reportada en Venezuela.*

*Que en este sentido, como consecuencia de la presencia del COVID-19 en la ciudad de Cúcuta y en el país vecino Venezuela, el Municipio De Villa Del Rosario, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida la población del territorio, toda vez que la información al respecto de COVID-19 es incompleta y por ende es impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población y actividades económicas, sociales y culturales.*

*Que la Ley 1523 de 2012, contempla una serie de instrumentos legales que permiten generar acciones coordinadas tendientes a conjurar la situación de emergencia y procurar la rehabilitación y recuperación de las zonas afectadas.*

*Que el artículo 58º de la ley 1523 de 2012 define la calamidad pública como: “el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta,*

*rehabilitación y reconstrucción.”*

*Que según el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, el Alcalde previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, podrá declarar la situación de calamidad pública.*

*Que el artículo 59º de la ley 1523 de 2012 establece los Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública. “La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:*

- 1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños.  
Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.*
- 2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.*
- 3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.*
- 4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.*
- 5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.*
- 6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.*
- 7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.”*

*Que el artículo 4 numeral 25 de la ley 1523 del 2012, define el riesgo de desastres de la siguiente manera: “Corresponde a los daños o pérdidas **potenciales** que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, **biosanitario** o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad”.*

*Que ante las circunstancias fácticas presentadas en la jurisdicción del Municipio De Villa Del Rosarúa los días 14 y 15 de marzo, los potenciales riesgos asociados al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), y las afectaciones que este podría causar en la población, procedió el Secretario De Planeación Municipal a convocar extraordinariamente al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, para el día 16 de Marzo del 2020, con el fin de evaluar, analizar y determinar las acciones pertinentes a adoptar por el ente territorial.*

*Que con ocasión de la declaratoria de calamidad pública, se realiza el respectivo Plan de Acción reglamentado en el artículo 61 de la Ley 1523 del 2012, en el que se planearan y se implementaran estrategias de repuesta tendientes a conjurar la situación de riesgo existente.*

*Que una vez declara una situación de calamidad pública, se deberá dar aplicación al Capítulo VII – régimen especial para situaciones de desastres y calamidad pública – Ley 1523 de 2012.*



*Que en toda situación de desastres o de calamidad pública, como la que está aconteciendo con ocasión al COVID-19, el interés público o social prevalece sobre el interés particular.*

*Que el Alcalde Municipal del Villa del Rosario mediante Decreto 074 del 13 de marzo declara la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y se adoptan otras medidas para hacer frente al virus.*

*Que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, previa reunión y deliberación, ante la situación presentada, emitió concepto favorable sobre la declaratoria de situación de Calamidad Pública Municipal, según Acta número 004 del 16 de Marzo del 2020, como estrategia de contención ante el avance del COVID-19, bajo los lineamientos de las autoridades nacionales, para el cuidado y protección de los habitantes del territorio.*

*Que el artículo 49 de la Constitución Nacional determina, entre otros aspectos que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que coloquen en peligro la vida o la salud”.*

*Que la Ley 1751 de 2015, en su artículo 10, enuncia como deberes de las personas frente al derecho fundamental de la salud, los de “propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad” y de “actuar de manera solidaria antes situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas”.*

*En mérito de los expuesto;*

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO: De la Declaración.-** *Declárese la existencia de una situación de Calamidad Pública, conforme a la parte considerativa de este Acto Administrativo y el Acta De Consejo Municipal De Gestión Del Riesgo De Desastres (CMGRD), para adoptar las medidas extraordinarias, estrictas y urgentes tendientes a la prevención, contención recuperación frente al brote por enfermedad del Coronavirus (COVID-19), así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia en el municipio de Villa del Rosario – Norte de Santander, conforme a lo dispuesto por el Ministerio De Salud Y Protección Social.*

*Siguiendo los lineamientos emanados del Gobierno Nacional y Departamental, se establecen las siguientes medidas de prevención y control en el municipio de Villa Del Rosario:*

- 1. Suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, sean de orden público o privado que concentren más de cincuenta (50) personas (modifíquese el Artículo segundo del decreto 074 de 2020).*
- 2. Limitar la atención de la población beneficiaria del Programa Colombia Mayor y usuarios del SISBEN.*
- 3. Los establecimientos de comercio (artículo 87 - ley 1801 del 2016) y mercados deben adoptar las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que facilite el acceso a la población a los servicios ofertados.*
- 4. Los administradores de los centros residenciales, condominios y espacios similares, deben adoptar las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.*
- 5. Los centros de trabajo sean de orden público o privado,*

*adoptaran medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19.*

6. *Los establecimientos dedicados a la actividad de venta de alimentos, deben adoptar las medidas de protección necesarios para el control sanitario.*
7. *Se suspende la actividad de expendio de bebidas embriagantes en los establecimientos de comercio (artículo 87 – ley 1801 del 2016), en espacios de esparcimiento público (bares, estancos, discotecas, balnearios, entre otros), so pena de ser destinatarios de las medidas correctivas y sancionatorias contempladas en el Código Nacional De Policía.*
8. *Las estaciones de radio difusión sonora, los programas de televisión y demás medios masivos de comunicación locales, difundirán gratuitamente la situación sanitaria y medio de prevención y protección.*
9. *Las demás que coadyuven al cuidado y preservación de la salud de la población en general Realizar las acciones de intervención territorial que sean necesarias en los asentamientos humanos informales y de concentración de población en el Municipio de Villa Del Rosario.*
10. *Y las demás que coadyuven al cuidado y preservación de la salud de la población en general, acatando directrices dictadas por el órgano Nacional y Departamental.*

**ARTICULO SEGUNDO: Del Régimen Normativo.** - *Se aplicará en todo el territorio del Municipio de Villa del Rosario el régimen normativo especial para las situaciones de Calamidad Pública contemplados en los artículos 65 y siguientes de la ley 1523 de 2012, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y podrán contemplar cláusulas excepcionales de acuerdo a lo estipulado en los artículos 14 al 18 de la Ley 80 de 1993.*

**ARTÍCULO TERCERO: Del Plan de Acción Específico.-** *Conforme determina el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, elabórese el plan de acción específico para la respuesta y recuperación, que permita la atención de los efectos adversos que ocasiona el ingreso del brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en Colombia, el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la presente declaratoria y sus modificaciones.*

**ARTÍCULO CUARTO: De la participación-** *Las entidades públicas y privadas integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, de acuerdo con su naturaleza y desde sus ámbitos de competencia, deberán participar en la ejecución de las labores tendientes a dar una respuesta efectiva, recuperar y rehabilitar las zonas afectadas.*

**ARTICULO QUINTO: Sanciones-** *La violación e inobservancias de las directrices emanadas del orden nacional, departamental y municipal, dará lugar a sanciones penales y pecuniarias conforme a lo establecido en la Ley 599 Del 2000, 1801 Del 2016 Y Decreto 780 del 2016.*

**ARTICULO SEXTO: Apropiación de Recursos.** - *El Gobierno Municipal de requerirse realizará los traslados presupuestales necesarios para atender desde el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres la Situación de Calamidad Pública, aunado a lo anterior, y de ser necesario se gestionaran recursos económicos ante la UNGRD y demás entidades competentes.*

**ARTÍCULO SÉPTIMO: De la Vigencia.** – *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y por el término de seis (6) meses, prorrogable una vez evaluado el respectivo Plan de Acción Específico y previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.*

**Parágrafo:** *Conforme al artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, el Alcalde, cumplido el término de seis (6) meses, decretará el retorno a la normalidad o en su defecto prorrogará hasta por el mismo término, la situación de Calamidad Pública, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.*

**ARTÍCULO OCTAVO:** *Harán parte del presente decreto las disposiciones contenidas en los decretos municipal No. 074 y 075 de marzo del 2020, Actas de reunión del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD, informes técnicos correspondientes.*

**ARTÍCULO NOVENO:** *declárese en sesión permanente el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres para evaluar las medidas contenidas en el plan de acción”.*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con la declaratoria de la existencia de una situación de Calamidad Pública en el Municipio de Villa del Rosario, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; lo cual resulta evidente por cuanto solo a partir del 19 de marzo de 2020 el Gobierno empezó a proferir Decretos Legislativos dentro del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma, huelga señalar que el fundamento normativo que se cita por el señor Alcalde inicia con la cita de la Circular 0018 del 10 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante la cual emitieron acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas o respiratorias.

Posteriormente, trae a colación la Resolución 385 del 12 de marzo del 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Consecutivamente, se explica que las medidas transitorias de policía se sustentan en las previsiones contenidas en el numeral segundo del artículo 315 de la Constitución Política, que atribuye al Alcalde la conservación del orden público en el municipio de conformidad con la ley.

Finalmente, se cita la Ley 1751 de 2015 “*Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”.

Como puede colegirse se trata de normas de rango constitucional y legal anteriores a la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”.

Resta precisar que en la parte resolutive del Decreto 077 del 16 de marzo de 2020, se toman medidas relacionadas con la declaratoria de calamidad pública en la jurisdicción del Municipio de Villa del Rosario, con base en las facultades legales atribuidas por el ordenamiento jurídico ordinario a las autoridades territoriales, sin que las mismas sean el desarrollo expreso de alguno de los Decretos legislativos expedidos con base el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por las razones ya expuestas anteriormente.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el **Decreto 077 del 16 de Marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de un acto administrativo ordinario de carácter general expedido en ejercicio de la función administrativa que reviste al Alcalde, de acuerdo a sus atribuciones establecidas en el artículo 315 de la Constitución Política, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ya citado varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el Medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

Estima la Sala pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en reciente providencia del 20 de mayo de 2020<sup>1</sup>, al declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad en un asunto similar al presente:

*“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo.*

*En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.”*

Ahora bien, la Sala resalta que el control de legalidad de dicho Decreto bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, dado que como es sabido a través del Acuerdo PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus excepciones, en el artículo cuarto, se excepcionó el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, decisión que fue reiterada en el Acuerdo PCSJA20- 11556 del 22 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogó la suspensión de términos hasta el 8 de junio de 2020, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona contra dicho acto, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

---

<sup>1</sup>Providencia proferida por la Sala No. 19, **Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Referencia:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, **Radicación:** 11001-03-15-000-2020-01958-00.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declarar que no es procedente el Medio de Control Inmediato de Legalidad, respecto del **Decreto 077 del 16 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, “**POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO – NORTE DE SANTANDER” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

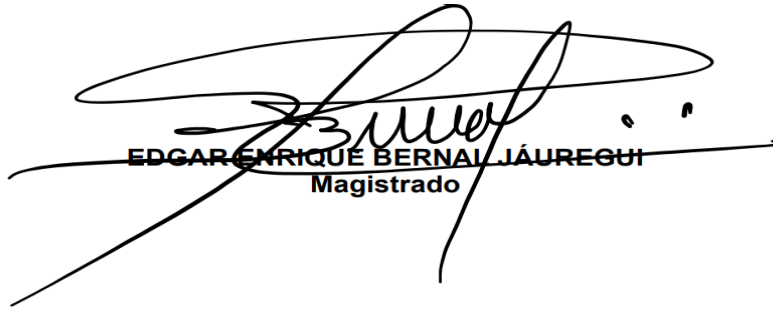
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena virtual del 28 de mayo de 2020)

**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado

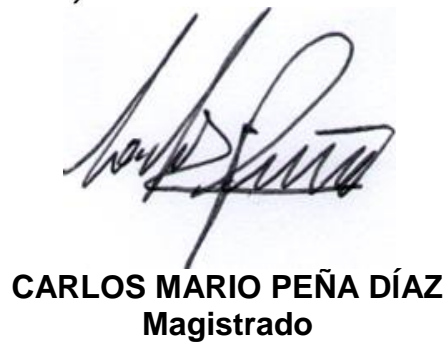
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ  
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado