



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00108-00 Acumulado con 54001-23-33-000-2020-00113-00, 54001-23-33-000-2020-00114-00, 54001-23-33-000-2020- 00115-00, 54001-23-33-000-2020-00116-00 y 54001-23- 33-000-2020-00233-00.
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

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 000311 del 17 de marzo de 2020, Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020, Decreto 000319 del 20 de marzo de 2020, Decreto 000325 del 23 de marzo de 2020, Decreto 000326 del 24 de marzo de 2020** y el **Decreto 000341 del 13 de abril de 2020**, todos expedidos por el señor Gobernador del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 30 de marzo de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020**; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del acto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaria General de la Corporación, el 30 de marzo del año en curso.

Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; dispuso correr traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto en cuestión.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe del 18 de mayo de 2020, mediante el cual advierte la posibilidad de acumulación al asunto de la referencia, de los procesos actualmente en trámite en la Corporación, radicados **54001-23-33-000-2020-00108-00** y **54001-23-33-000-2020-00113-00** de este Despacho, **54001-23-33-000-2020-00115-00** del Despacho 003 a cargo del Magistrado Carlos Mario Peña Díaz, **54001-23-33-000-2020-00114-00** del Despacho 002 a cargo de la Magistrada María Josefina Ibarra Rodríguez, **54001-23-33-000-2020-00116-00** y **54001-23-33-000-2020-00233-00** del Despacho 004 a cargo del Magistrado Robiel Amed Vargas González.

Por medio de auto del 22 de mayo de 2020, se decretó la acumulación de dichos procesos de control inmediato de legalidad.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General pasa al Despacho el 3 de junio de 2020 los procesos acumulados para registro de fallo. Del mismo modo, allega copia digital de los actos administrativos objeto de control, los autos por los cuales se avocó conocimiento, de los avisos a la comunidad, y del auto que decretó la acumulación.

1.2. Intervenciones

1.2.1. Del Ministerio Público.

Por intermedio de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, rinde concepto dentro del proceso de control inmediato de legalidad radicado 54001-23- 33-000-**2020-00116**-00, estimando, en primer lugar, que el Decreto no es objeto de control inmediato de legalidad, debido a que no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo con ocasión del estado de excepción.

En forma subsidiaria, señala que de considerarse que si es procedente su estudio bajo el control inmediato de legalidad por haberse expedido en vigencia del estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020, estima que la juridicidad del Decreto analizado aparece desvirtuada por falta de competencia de la autoridad que lo expidió para suspender de facto derechos fundamentales centrales en un Estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), el derecho a la igualdad (artículo 13 CP), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 CP), las libertades de reunión (artículo 37 CP), entre otros, que son de estricta reserva legal, aunado al hecho de desconocer principios constitutivos de garantías jurídicas para preservar la vigencia de los derechos en circunstancias excepcionales, concretamente del principio de proporcionalidad y razonabilidad, por omisión de la obligación de determinar las razones y motivos que llevaron a la adopción de las medidas restrictivas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

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.

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del **Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020, Decreto 000319 del 20 de marzo de 2020, Decreto 000325 del 23 de marzo de 2020, Decreto 000326 del 24 de marzo de 2020 y el Decreto 000341 del 13 de abril de 2020,**

todos expedidos por el señor Gobernador del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si tanto el **Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020**, “*Por medio del cual se adoptan medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el Departamento Norte de Santander*”, como el **Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020** “*Por medio del cual se modifica el Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020*”, el **Decreto 000319 del 20 de marzo de 2020** “*por medio del cual se corrige un yerro del Decreto 318 del 20 de marzo del 2020*”, el **Decreto 000325 del 23 de marzo de 2020** “*Por medio del cual se amplía el plazo de aislamiento social obligatorio previsto en el artículo 10 del Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020*”, **Decreto 000326 del 24 de marzo de 2020** “*Por medio del cual se adoptan para el departamento Norte de Santander las instrucciones actos y órdenes para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio*” y el **Decreto 000341 del 13 de abril de 2020** “*Por medio del cual se amplía para el departamento Norte de Santander la medida de aislamiento preventivo obligatorio*”, todos expedidos por el señor Gobernador del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

Teniendo en cuenta que dichos actos no satisfacen el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizados bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad de los mismos; lo anterior no significa que estos actos no sean pasibles de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De los estados de excepción

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

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

³ Artículo 215.

capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

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

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

2.4.2. Del control inmediato de legalidad

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción⁴, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁵, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, textualmente establece:

*“[...] **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 [...]”.

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

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

⁴ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

De la normativa trascrita *supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

2.4.3. Caso en concreto

En el presente asunto los actos objeto de control, esto es, el **Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020, Decreto 000319 del 20 de marzo de 2020, Decreto 000325 del 23 de marzo de 2020, Decreto 000326 del 24 de marzo de 2020** y el **Decreto 000341 del 13 de abril de 2020**, por medio de los cuales se establece y amplía el periodo del aislamiento preventivo social obligatorio, al igual que otras medidas y acciones transitorias de policía para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, con el fin de prevenir y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), los cuales, si bien se tratan de actos dictados por una autoridad territorial, como lo es el **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**, - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no se profirieron en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

Según se lee de la parte considerativa de los Decretos aludidos, éstos se expiden por el señor Gobernador del Departamento, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 209 y 315 de la Constitución Política, artículos 12, 14, 57, 58, 59 y 65 de la Ley 1523 de 2012, la Ley 1801 de 2016, el Decreto 780 de 2016.

En particular, en el **Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020**, por medio del cual

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

se adopta la medida y acción transitoria de policía de toque de queda general y especial, se incluyen unas excepciones y se decreta ley seca, se hace alusión a la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, situación que dio lugar a que a través del Decreto 308 del 14 de marzo de 2020, el ente territorial haya declarado la existencia de una situación de calamidad pública, a causa del coronavirus COVID-19.

Del mismo modo, hace referencia al Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, artículo 2.8.8.1.4.3 que contempla medidas sanitarias preventivas, de seguridad y control que se pueden adoptar para prevenir o controlar una situación que atente contra la salud individual o colectiva, al igual que la Ley 1801 de 2016, que en su artículo 14 prevé el poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, y en su artículo 202 ibidem contiene la competencia extraordinaria de policía de los Gobernadores y Alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad.

En cuanto al **Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020**, por el cual se modifica Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, respecto a las medidas adoptadas de restricción de circulación, toque de queda especial, prohibición del consumo de bebidas embriagantes, prohibición de reuniones y aglomeraciones, y aislamiento social para todos, se aprecia que hace alusión a los Decretos Nacionales 418 y 420 de 2020, y considera que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el señor Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; también indica que a través del Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, el ente territorial dispuso establecer medidas y acciones preventivas de policía, a causa de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, y el Decreto Departamental 308 del 14 de marzo de 2020, de declaratoria de la existencia de una situación de calamidad pública, a causa del coronavirus COVID-19.

Igualmente, trae a colación las Resoluciones 0000453 y 0000464 del 18 de marzo de 2020, por las cuales el Ministerio de Salud y Protección Social adopta medidas sanitarias de control a causa del coronavirus COVID-19, las cuales considera necesarias acatar e implementar en el departamento.

En lo que concierne al **Decreto 000319 del 20 de marzo de 2020**, se observa que se limita a corregir un yerro del Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020, en el artículo 5, mediante el cual se incluyó un artículo nuevo, en el sentido de aclarar que la Resolución 000464 es del 18 de marzo de 2020 y no del 18 de mayo de 2020 como quedó inicialmente.

Respecto del **Decreto 000325 del 23 de marzo de 2020**, por el cual se amplía el plazo de aislamiento social obligatorio previsto en el Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, desde las 21:00 horas del 23 de marzo de 2020 a las 21:59 horas del 24 de marzo de 2020, se aprecia que igualmente hace alusión a los Decretos Nacionales 418 y 420 de 2020, y considera que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el señor Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; también refiere lo dispuesto por el ente territorial en el Decreto 000311 del 17 de marzo de

2020 y Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020, y se resalta que "(..) el *Presidente de la República en intervención televisada a nivel nacional el día 20 de marzo del 2020, manifestó: "Por esto, en desarrollo del Estado de Emergencia, aplicaremos un aislamiento preventivo Obligatorio para todos los colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo a las 23 y 59 horas, hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas (...)"*.

En el **Decreto 000326 del 24 de marzo de 2020**, se efectúan similares consideraciones normativas a las del Decreto 000325 del 23 de marzo de 2020, sumado a que el Presidente de la República mediante el Decreto 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", ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, ordenando a su vez a los gobernadores y alcaldes adoptar las instrucciones, actos y órdenes, dentro del marco de su competencia, necesarios para la debida ejecución de la medida. Por tanto, el Departamento decreta en el acto continuar con el aislamiento preventivo obligatorio, en los términos del Decreto 457.

Finalmente, se destaca que en el **Decreto 000341 del 13 de abril de 2020**, el Departamento ordenó continuar con el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas del territorio departamental, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en los términos del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, dictado por el Presidente de la República, "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". Dicho decreto adopta idénticas consideraciones normativas a las expuestas en los Decretos Departamentales 000311, 000318, 000325 y 000326.

Ahora, hay que destacar que los decretos Nacionales traídos a colación en los decretos objeto de análisis, por ejemplo, el Decreto 418 de 2020 "*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia orden público*" expedido por el Gobierno Nacional – Ministerio del Interior en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales del artículo 189 numeral 4, el artículo 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 tiene por objetivo impartir instrucciones a los Gobernadores, Alcaldes distritales y municipales que organicen la expedición de actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Del mismo modo, ocurre con el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 que se expidió⁷ al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4⁸, 303⁹ y 315¹⁰

⁷ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20420%20DEL%2018%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

⁸ Artículo 189. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado"

⁹ Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)"

de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹¹, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

En efecto, al revisar el contenido del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se observa que por este decreto se dictaron medidas transitorias en materia de orden público. De manera particular se estableció que la dirección del manejo del orden público estará en cabeza del presidente de la República, para prevenir y controlar la propagación del COVID-19. De igual forma dispuso que las instrucciones, actos y órdenes del presidente en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de los gobernadores y alcaldes. Se estableció que las disposiciones para el manejo del orden público que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deben ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

Por su parte, mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19. El objeto de este decreto es establecer instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria. De manera concreta se estableció: la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 19 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020, se prohibieron las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas; se estableció el toque de queda para niños y adolescentes hasta el 20 de abril de 2020, y finalmente se dieron unas instrucciones para los alcaldes y gobernadores de lo que no pueden restringir.

Lo mismo ocurre con el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, mediante los cuales se continuaron impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19.

De la anterior revisión normativa, se tiene que ninguno de ellos 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**, y que si bien los Decretos departamentales invocaron el Decreto 417 de 2020, éste fue el que declaró el estado de excepción, por lo que no es desarrollo del mismo, ya que al verse las medidas tomadas en los decretos bajo estudio no están relacionadas con el mismo, puesto que establecen la medida sanitaria preventiva del aislamiento social obligatorio, al igual que otras medidas y acciones transitorias de policía para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, y por tanto se advierte que solo se mencionó de paso en los antecedentes.

¹⁰ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)"

¹¹ En virtud de los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", invocada en el acto objeto de control, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Así las cosas, como se puede apreciar, los actos objeto de análisis se fundamentan es principalmente en los decretos nacionales por los cuales el Gobierno Nacional ha venido impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, que han sido expedidos, a su vez, al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4¹², 296¹³, 303¹⁴ y 315¹⁵ de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012¹⁶, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹⁷, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que los decretos objeto de análisis, tienen como fundamento principal la adopción de los Decretos que ha venido profiriendo el Gobierno Nacional, en virtud de facultades ordinarias, de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, por consiguiente, no fueron expedidos en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la

¹² Artículo 189. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado"

¹³ Artículo 296. "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

¹⁴ Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)"

¹⁵ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)"

¹⁶ **ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

Además de las funciones anteriores, 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;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 90 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen. (...)"

¹⁷ En virtud de los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", invocada en el acto objeto de control, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, fue dictado para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, el cual a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en la Ley 1801 de 2016¹⁸ para la adopción de acciones transitorias de policía para el manejo del orden público, y no propiamente en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, los citados Decretos no son susceptibles del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

Lo anterior no significa que tales actos no sean pasibles de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

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,

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020**, *“Por medio del cual se adoptan medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el Departamento Norte de Santander”*, **Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se modifica el Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020”*, **Decreto 000319 del 20 de marzo de 2020** *“por medio del cual se corrige un yerro del Decreto 318 del 20 de marzo del 2020”*, **Decreto 000325 del 23 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se amplía el plazo de aislamiento social obligatorio previsto en el artículo 10 del Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020”*, **Decreto 000326 del 24 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se adoptan para el departamento Norte de Santander las instrucciones actos y órdenes para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio”* y el **Decreto 000341 del 13 de abril de 2020** *“Por medio del cual se amplía para el departamento Norte de Santander la medida de aislamiento preventivo obligatorio”*, todos expedidos por el señor Gobernador del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la Gobernación del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público;

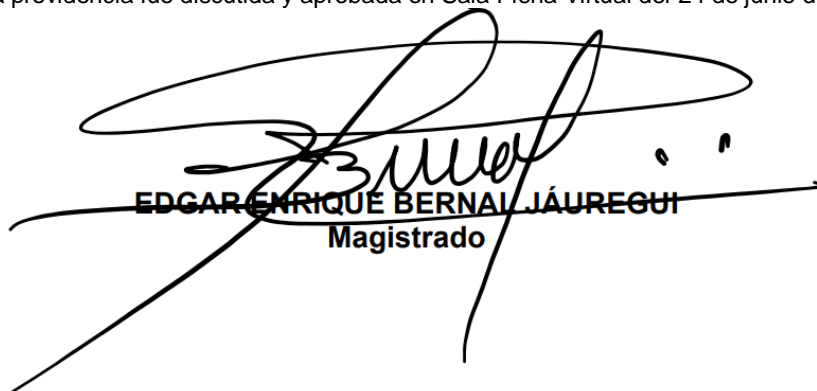
¹⁸ “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”

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.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 24 de junio de 2020)



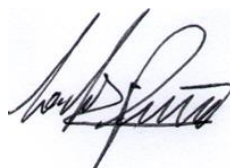
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado