



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, primero (01) de junio del dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00144-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 030 del 17 de marzo del 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar el Decreto 030 del 17 de marzo del 2020 "*Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Cáchira - Norte de Santander*", proferido por el alcalde del Municipio de Cáchira.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 01 de abril del 2020 –allegado a este Despacho de la sustanciadora en la misma fecha-, fue remitida copia digital firmada del Decreto 030 del 17 de marzo del 2020 para efectos de ejercer por parte de este Tribunal el respectivo control inmediato de legalidad.

Lo anterior, luego de que el Consejo de Estado mediante auto de cúmplase del veintisiete (27) de marzo del dos mil veinte (2020) dispusiera la remisión del proceso de la referencia a esta Corporación para efectos de dar trámite al respectivo medio de control de control inmediato de legalidad.

Con ocasión de lo expuesto, la magistrada sustanciadora mediante auto del 02 de abril del 2020, avocó el conocimiento del presente asunto y ordenó la fijación de un aviso 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 esta Corporación en la misma fecha reseñada.

Así mismo, se dispuso invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso para que interviniera si así lo deseaban; se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que en su calidad de Ministerio Público rindiera concepto y se ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de control.

1.2 Intervenciones

1.2.1. Municipio de Cáchira

No intervino en el presente asunto.

1.2.2. Ministerio Público

No emitió concepto.

1.3 Acto objeto de control de legalidad

El contenido de la Resolución materia de control es el siguiente:

*DECRETO No. 030
(marzo 17 de 2020)*

"Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Cáchira – Norte de Santander"

El Alcalde del Municipio de Cáchira Norte de Santander, En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por los artículos 2, 49, 209 y numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, Artículo 92 de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2 de la Constitución Política de 1991, establece que: "(...) Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...)", señalando en las mismas condiciones 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 el artículo 49 de la Constitución Política señala que "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

Que el artículo 209 de la Constitución Política consagra: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".

Que el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política dispone como atribución del Alcalde: "3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo...".

Que el artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones" establece las obligaciones del Estado, así:

"ARTÍCULO 5º. OBLIGACIONES DEL ESTADO. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas;

b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema;

c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales;

d) Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio;

e) Ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto;

f) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población;

g) Realizar el seguimiento continuo de la evolución de las condiciones de salud de la población a lo largo del ciclo de vida de las personas;

h) Realizar evaluaciones sobre los resultados de goce efectivo de derecho fundamental a la salud, en función de sus principios y sobre la forma como el Sistema avanza de manera razonable y progresiva en la garantía al derecho fundamental de salud;

i) Adoptar la regulación y las políticas indispensables para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos para atender de manera oportuna y suficiente las necesidades en salud de la población;

j) Intervenir el mercado de medicamentos, dispositivos médicos e insumos en salud con el fin de optimizar su utilización, evitar las inequidades en el acceso, asegurar la calidad de los mismos o en general cuando pueda derivarse una grave afectación de la prestación del servicio."

Que el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencias a cargo de los Municipios, el adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental; establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación; ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud; impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud, entre otros.

Que de conformidad con la Ley 1523 de 2012 – Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones -, la gestión del riesgo es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. Por tanto, la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está 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. A su vez, según lo indicado en la Ley citada, para todos los efectos legales la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos.

Que el Principio de Protección, de que trata el artículo 3 de la citada ley consagra: "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 públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados."

Que, en igual sentido, la citada disposición consagra el principio de solidaridad social, el cual implica que: "Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas."

Que los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012 consagra que los Alcaldes como conductores y Jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Municipio, siendo responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad. A su vez, la Ley citada dispone en su artículo 3° los principios generales que orientan la gestión del riesgo, dentro de los cuales se destacan la prevalencia del interés general y el de precaución.

Que la Ley 1523 de 2012 define 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 mundo ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Que así mismo, define dicha ley, como "Prevención del riesgo: Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con

anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tiene como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible” (Subraya fuera de texto)

Que en aplicación al Principio de Precaución, de que trata el artículo 3° de la citada ley: “Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.” (Subraya fuera de texto)

Que el 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el brote de Covid 19, como emergencia de salud pública y de importancia internacional (ESPII).

Que el 09 de marzo de 2020, la OMS recomendó la adopción de medidas frente a la propagación del virus

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró emergencia sanitaria por causa del Covid 19 y adoptó medidas ante el mismo.

Que de acuerdo con el artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional expedido por la OMS se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que: i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada.

Que el COVID-19 tiene 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 micro gotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.

Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (COVID-19), se trasmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.

Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos, evitar la asistencia a los sitios de afluencia de público y en todo caso mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, única entidad encargada de informar a la ciudadanía de manera oficial los casos confirmados en todo el territorio nacional, en boletín No. 071 de fecha 16 de marzo de 2020 comunicó que se han confirmado 54 casos en el país de Coronavirus (COVID-19), presentándose un aumento significativo desde el primer caso reportado el 06 de marzo de 2020 mediante Boletín No. 046 de 2020.

En mérito de lo expuesto el Alcalde Municipal de Cáchira, en uso de sus facultades constitucionales y legales, así como las conferidas por el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Decretar la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Cáchira, hasta por el término de tres (03) meses prorrogables, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19).

PARÁGRAFO: Conforme al artículo 64 de la ley 1523 de 2012, el Alcalde Municipal, cumplido el término de tres (03) meses, decretará el retorno a la normalidad o en su defecto prorrogará por el mismo término la situación de calamidad, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO SEGUNDO: Implementar las acciones, estrategias y planes de choque a que haya lugar en el corto, mediano y largo plazo, para realizar la gestión integral sobre las zonas y personas que han sido impactadas y las que se encuentran en una alta probabilidad de ser afectadas.

ARTÍCULO TERCERO: Las diferentes dependencias del Municipio de Cáchira, en especial la Secretaría de Salud y las autoridades de Policía y judicial, deberán articular esfuerzos encaminados tomar las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía en aras de mitigar el riesgo y propagación del virus (COVID-19).

ARTÍCULO CUARTO: Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas y demás, sean públicas o privadas, que concentren más de treinta (30) personas en contacto estrecho, es decir a menos de dos (02) metros de persona a persona.

ARTÍCULO QUINTO: Conminar a la ciudadanía para que adopte las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del coronavirus (COVID-19);

I. De Autocuidado Personal:

Cada persona deberá realizar una pausa activa con las siguientes acciones:

- a) Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico.*
- b) Tomar agua de manera constante (hidratarse).*
- c) Taparse nariz y boca con el ante brazo (no con la mano) al estornudar o toser.*
- d) Evitar contacto directo, no saludar de mano, de beso, no dar abrazos.*

- e) Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sea indispensables
- f) En caso de gripa utilizar tapabocas y quedarse en casa.
- g) Llamar al 123 antes de ir al servicio de urgencias si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 37.5, axilar por más de dos días o silbidos en el pecho de niños). El sistema de salud priorizara (Sic) la atención domiciliaria de estas emergencias.
- h) De igual forma en caso de presentar síntomas llamar a las siguientes líneas departamentales 320-2714512 del orden Municipal 312-5977806 313-2796177.
- i) Cuidar especialmente a los adultos de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presenta algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento). El sistema de salud priorizara (Sic) la atención domiciliaria de estas emergencias.

II. De auto cuidado colectivo:

- a) Las empresas y espacios laborales adoptaran las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que le sea posible.
- b) Para los empleados que les sea indispensable que asistan al lugar de trabajo se deben organizar al menos tres turnos de entrada y salida a lo largo del día laboral.
- c) Además del trabajo en casa y turnos de ingreso y salida (Sic), las Universidades y Colegios deben organizar la virtualización de tantas clases y actividades como les sea posible.
- d) Todos los Colegios y establecimientos públicos deben encargarse de lavar y desinfectar diariamente sus áreas de uso común.
- e) Se deberán adelantar las acciones necesarias para mantener las condiciones óptimas de asepsia (Sic) los tanques en los cuales se deposite agua para el consumo.

ARTÍCULO SEXTO: Aprópiense los recursos que sean necesarios para solucionar la situación declarada mediante el presente decreto en el Municipio y la mitigación de sus efectos, sin que lo anterior implique que la entidad territorial asuma compromisos o gastos que son propios de la empresa de servicios públicos.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Como consecuencia de la declaratoria que se profiere, dar aplicación a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, en el marco del Plan de Acción Específico que se adopte.

ARTÍCULO OCTAVO: El presente decreto rige a partir de su publicación.

COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE,

Dado en Cáchira Norte de Santander a los diecisiete (17) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020). a los (Sic)

JAVIER ALEXIS PABÓN ACEVEDO
Alcalde Municipal

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

Se contrae a determinar si el Decreto 030 del 17 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Cáchira, Departamento Norte de Santander *"Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Cáchira - Norte de Santander"*, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3 Tesis de la Sala Plena

Dado que el Decreto 030 del 17 de marzo de 2020, no satisface 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 analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del citado acto; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible 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 la naturaleza del control inmediato de legalidad

De acuerdo con la Constitución Política cuando quiera que existan hechos 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 podrá, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos determinados por el constituyente, para de esa manera salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indudablemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción *"(...) no genera un Estado de Poder sino un Estado que se encuentra sometido a la propia Constitución, a los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los Estados*

de Excepción y a la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción”.¹

En razón de lo anterior, la Carta Constitucional instituyó que con ocasión de la declaratoria de un Estado de Excepción, las decisiones del Ejecutivo y demás autoridades administrativas son objeto de controles constitucionales y legales, de orden político y jurídico, a través de los cuales se pretende que aun en condiciones de anormalidad la Constitución siga siendo el pilar fundamental sobre el cual se construye la Sociedad. Uno de aquellos controles jurídicos establecidos en la Ley es, precisamente, el Control Automático de Legalidad, el cual opera frente a actos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa y que derivan su existencia de un Decreto Legislativo. Sobre tal control automático de legalidad en comento, la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994² en su artículo 20, 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.

Acerca de su naturaleza, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, C.P. William Hernández Gómez, precisó lo siguiente:

"Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración (en la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa se les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior⁴).

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00411-00(CA) Actor: Gobierno Nacional Demandado: Presidencia de la República.

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

³ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00.

⁴ En la tradición anglosajona son conocidas como soft law y en nuestro medio algunos doctrinantes las incluyen dentro del denominado «derecho blando». Cfr. ALEXANDER SÁNCHEZ PÉREZ, Las

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados. Por lo anterior, tradicionalmente se sostuvo que esas medidas no admiten el control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario⁵”.

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”.

De la normativa transcrita *ut 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**.
- 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).

En relación con la competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

normas de derecho blando. Un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 69

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

En definitiva, en lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020⁶ se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷, así:

"(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos⁸) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.

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

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

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

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gomez.

⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-200900305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-0002009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-0002010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-0315-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁸ ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia⁹ o declarada su nulidad.

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

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

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático¹⁰.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹¹, que regula el

⁹ CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

¹⁰ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

¹¹ CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la

procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹². No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA¹³. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:

Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	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, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de

respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

¹² Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit, pp. 496-497.

¹³ CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

**2.4.3.
Caso**

	<i>que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	<i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i>
Marco jurídico para la revisión de las medidas	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	<i>Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i>

concreto

Ahora bien, a través del presente asunto se pretende ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 030 del 17 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Cáchira, Departamento Norte de Santander, por medio del cual *"... se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Cáchira - Norte de Santander"*.

El citado Decreto objeto de control en esta instancia judicial, fue proferido por el burgomaestre municipal con base en las competencias legales que afirma tener y que se materializan en los artículos 2, 49, 209 y numeral 3 del 315 de la Constitución Política, 44 de la Ley 715 del 2001, 92 de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 y 57 de la Ley 1523 del 2012.

A su vez, tal Decreto en mención, tuvo como fundamentos de hecho y derecho: (i) los artículos 2, 49, 209 y numeral 3 del 315 de la carta magna, el artículo 5 de la Ley 1751 de 2015¹⁴, el artículo 44 de la Ley 715 del 2001¹⁵, la Ley 1523 de 2012¹⁶ en relación con lo que significa la Gestión del Riesgo de Desastres, el principio de protección, el principio de solidaridad social, calamidad pública y la prevención del riesgo, aunado a que reseña lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la normatividad *ibídem*, (ii) lo dicho por la OMS en relación con el Coronavirus covid-19, la descripción de sus síntomas, la modalidad de propagación y sus efectos a nivel mundial y nacional y (iii) la emergencia sanitaria declarada por el

¹⁴ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones

¹⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros

¹⁶ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020.

Por lo anterior, el Burgomaestre del Municipio de Cáchira resolvió decretar la situación de calamidad pública en la citada entidad territorial, disponiendo en virtud de ello, (i) que una vez cumplido el término de tres (03) meses, decretará el retorno a la normalidad o en su defecto prologará por el mismo término la situación de calamidad, previo concepto favorable, (ii) implementar las acciones, estrategias y planes de choque a que haya lugar en el corto, mediano y largo plazo, para realizar la gestión integral sobre las zonas y personas que han sido impactadas y las que se encuentran en una alta probabilidad de ser afectadas, (iii) que las diferentes dependencias del Municipio de Cáchira, en especial la Secretaría de Salud y las autoridades de Policía y judicial, deberán articular esfuerzos encaminados tomar las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía en aras de mitigar el riesgo y propagación del virus (covid-19), (iv) suspender las reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas y demás, sean públicas o privadas, que concentren más de treinta (30) personas en contacto estrecho, es decir a menos de dos (02) metros de persona a persona, (v) conminar a la ciudadanía para que adopten medidas de autocuidado personal y colectivo en procura de prevenir el contagio del coronavirus, (vi) la apropiación de los recursos que sean necesarios para solucionar la situación declarada en el Municipio y la mitigación de sus efectos, sin que lo anterior implique que la entidad territorial asuma compromisos o gastos que son propios de la empresa de servicios públicos, y (vii) dar aplicación a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, en el marco del Plan de Acción Especifico que se adopte.

A la luz de lo expuesto encuentra esta Sala que el Decreto 030 del 17 de marzo de 2020 no es proferido en desarrollo del Decreto Nro. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual, el Presidente de la República, declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19, ni con fundamento en los demás Decretos Legislativos expedidos con base en la mencionada declaratoria.

Lo dicho en la medida que, si bien el citado Decreto fue proferido por una autoridad territorial -presupuesto subjetivo- y tiene como finalidad declarar la existencia de una situación de calamidad pública en todo el territorio del Municipio de Cáchira como consecuencia de la emergencia de salud pública generada a causa del Covid-19 y adoptar otras medidas con ocasión del citado virus, lo cierto es que aquella decisión que se adopta tiene fundamento en la legalidad ordinaria y no de excepción; así mismo debe decirse que, si bien el Decreto objeto de control es de carácter general y fue expedido en ejercicio de la función administrativa luego de declarado el estado de emergencia, no cumple con el requisito de conexidad, en tanto no desarrolla o reglamenta ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

En efecto, la declaratoria de una situación de calamidad pública deviene del cumplimiento de los presupuestos establecidos en la Ley que regula aquella potestad atribuida a los mandatarios locales cuando quiera que se está ante una situación que amerita la adopción de medidas especiales para propender por la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo; aunado a ello, las demás medidas adoptadas por el burgomaestre municipal deviene de potestades legales propias que poseen de las autoridades locales en atención a su calidad de representantes del Estado encargadas de garantizar el derecho fundamental a la salud.

Por lo expuesto queda claro que, el Decreto 030 del 17 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Cáchira, fue expedido en desarrollo de normas que no revisten el carácter de excepcionales que desarrollen el estado de excepción dispuesto a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020; de hecho, del contenido del mismo se puede observar que i) de una parte se invoca la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional (anterior a la declaratoria del estado de emergencia) y ii) de otra, se hace mención a la Ley 1523 de 2012, que regula la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece, entre otras, las condiciones para la declaratoria de calamidad pública, los artículos 2, 49, 209 y numeral 3 del 315 de la Constitución Política, 44 de la Ley 715 del 2001 y 92 de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012.

Aunado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral del Decreto 030 del 2020 puede observarse que en ninguna parte el alcalde municipal refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de control actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias derivadas de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el Decreto 030 del 17 de marzo de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas *up supra*. Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible 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.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR improcedente el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del Decreto 030 del 17 de marzo de 2020,

proferido por el alcalde del Municipio de Cáchira "Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Cáchira - Norte de Santander", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE CÁCHIRA** 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.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de la fecha)



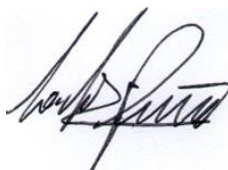
MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
MAGISTRADO



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO