



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**  
San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00101-00</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, con fundamento en lo reglado en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, a proferir sentencia de Única Instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control inmediato de legalidad del **Decreto No. 026 del 24 de marzo de 2020**, expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, Departamento Norte de Santander.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 26 de marzo de 2020 el Despacho del Ponente 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 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 de autoridades.

No se realizaron intervenciones.

### 1.3.- Concepto del Ministerio Público:

El señor Agente del Ministerio Público no presentó concepto de fondo.

## 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 a resolver es el siguiente:

¿El Decreto 00026 del 24 de marzo de 2020, expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, *“POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN Y CONTRACREDITAN ALGUNOS RUBROS AL PRESUPUESTO DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE SAN CALIXTO CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO A LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19 CON EL FIN DE HACER FRENTE A LA PANDEMIA”*, se encuentra conforme al ordenamiento legal vigente?

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

Luego del análisis del texto del Decreto 026 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, así como del ordenamiento jurídico superior, la Sala considera, de una parte, que sí hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control, dado que se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular la Alcaldesa, y además 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, esto es, en desarrollo del Decreto Legislativo 461 del 2020.

De otra parte, la Sala estima que el citado Decreto 026 debe ser declarado ajustado a derecho, como quiera que se encuentra conforme con el ordenamiento legal vigente.

## 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 (de guerra exterior y de conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia que puede ser declarado por el Presidente 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”.*

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a seguir en este Tribunal para el trámite del medio de control inmediato de legalidad.

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 026 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, sí es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, al haber sido proferido en desarrollo del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el cual fue expedido dentro la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de emergencia económica y social.**

En el asunto bajo examen, el acto objeto de control es el citado Decreto 026 del 24

de marzo de 2020, expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, **“POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN Y CONTRACREDITAN ALGUNOS RUBROS AL PRESUPUESTO DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE SAN CALIXTO CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO A LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19 CON EL FIN DE HACER FRENTE A LA PANDEMIA”**.

En tal sentido, resulta pertinente transcribir el texto del referido Decreto así:

**“DECRETO No.026**

*24 de marzo de 2020*

**POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN Y CONTRACREDITAN ALGUNOS RUBROS AL PRESUPUESTO DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE SAN CALIXTO CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO A LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19 CON EL FIN DE HACER FRENTE A LA PANDEMIA**

La Alcaldesa Municipal de San Calixto, Norte de Santander, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia, Ley 1751 de 2015, Decreto Ley 4107 de 2011, Decreto 780 de 2016, la Ley 136 de 1994, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto No. 1082 de 2015, Decreto 461 de Marzo de 2020 y la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, y,

**CONSIDERANDO”**

*Que, el artículo 2 de nuestra carta dispone 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; 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, la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el Artículo 50 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como una de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.*

*Que, ante la identificación del nuevo coronavirus (covid-19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPLL) por parte de la Organización Mundial de la Salud. por lo que este ministerio ha venido implementando medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados.*

*Que, de conformidad con el numeral 9' del artículo 4' de la ley 1 523 de 2012, tales circunstancias generaron una emergencia, entendida esta como una situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad. Causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.*

*Que, el Presidente de la Republica de Colombia a través del decreto No. 417 del '17 de marzo del año 2020, declara el Estado de Emergencia Económica,*

*Social y Ecológica, en todo el territorio nacional, por causa del brote de la enfermedad coronavirus COVID- 19 en Colombia.*

*Que, se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una normativa de orden temporal mediante las medidas a referenciadas en el Decreto 461 de 2020.*

*Que, el Presidente de la Republica mediante decreto 461 de 2020 faculta a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

*Que así mismo en su artículo 1 faculta igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adicciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar.*

*Que, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, autorícese hacer los gastos y/o traslados del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre, además de las gestiones presupuestales internas que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, los cuales se efectuaran atendiendo a lo previsto por la SentenciaC-772 del 10 de diciembre de 1998.*

*En mérito de lo anteriormente expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Créese y acredítese al presupuesto de Gastos de la vigencia 2020 la suma de SETENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN PESO (\$77.839.691,00) como se detalla a continuación

<b>CREESE</b>	
28140 1	Apoyo reducción riesgo en la atención de Emergencia Económica Social y Ecológica

<b>RUBRO</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>ACREDITES</b>
<b>28</b>	<b>FONDO MUNICIPAL PARA I.A GESTION DEL RIESGO</b>	<b>\$77,839,691.00</b>
<b>281</b>	<b>PROGRAMA: CONSTRUYENDO GESTIÓN DEL RIESGO</b>	<b>\$77,839,691.00</b>
<b>2814</b>	<b>RECURSOS DESTINACION ESPECIFICA</b>	<b>\$77,839,691.00</b>
28140 1	Apoyo reducción riesgo en la atención de Emergencia Económica Social y Ecológica	\$77,839,691.00

**ARTICULO SEGUNDO.** Contracredítese al presupuesto de Gastos de la vigencia 2020 la suma de SETENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN PESO (\$77.839.691,00) como se detalla a continuación.

<b>RUBRO</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>CONTRACREDITE SE</b>
<b>2</b>	GASTOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	<b>\$77,839,691.00</b>
<b>21</b>	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	<b>\$77,839,691.00</b>
<b>214</b>	TRANSFERENCIAS	<b>\$77,839,691.00</b>
<b>2142</b>	OTRAS TRANSFERENCIAS	<b>\$40,000,000.00</b>
214201	Fondo de pensiones y/o pasivo pensional del municipio (Retención sobre estampilla pro-ancianos Art. 47 ley 583/03)	\$40,000,000.00
<b>214203</b>	RECURSOS DEL BATANCE 2017	<b>\$37,839,691.00</b>
2142030 1	Fondo de pensiones y/o pasivo pensional del municipio (Retención sobre estampilla pro-ancianos Art. 47 ley 683/03)	\$37,839,691.00

**ARTÍCULO TERCERO.** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación.”*

Conforme a lo anterior, se tiene entonces que el texto de dicho Decreto, corresponde a un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular la Alcaldesa de San Calixto y además hace alusión expresa a que las medidas que allí se ordenan, son con ocasión a la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional, por causa del brote de la enfermedad coronavirus COVID- 19 en Colombia. Igualmente, se señala que las medidas se toman en aplicación del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

**2.5.- Las decisiones contenidas en el Decreto Municipal 026 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico.**

Como ya se explicó anteriormente, el Decreto Municipal 026 del 24 de marzo de 2020, se expidió por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020<sup>1</sup>, mediante el cual el Presidente de la República

<sup>1</sup> De acuerdo a lo señalado en el Boletín No. 83 Bogotá, 10 de junio de 2020, obrante en la página web de la Corte Constitucional, las facultades otorgadas por el Gobierno nacional para que alcaldes y gobernadores puedan realizar cambios en las tarifas de impuestos y modificaciones a los presupuestos para la vigencia 2020, como medidas destinadas a aliviar la crisis económica y social derivada de la pandemia, fueron declaradas ajustadas a la Constitución, de manera condicionada, por la Sala Plena virtual de la Corte Constitucional.

autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

En el artículo primero del Decreto 461 se dispuso:

*“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.*

*Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

*En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejos municipales.*

*Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.*

**Parágrafo 1.** *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

**Parágrafo 2.** *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.”*

Es claro para la Sala que del texto de dicha norma se extraen los siguientes temas: (i) Se facultó a los alcaldes y gobernadores para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, (ii) el fin autorizado para la reorientación de las rentas es el de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia. (iii) Que, respecto de los municipios, el Alcalde no necesita la autorización previa del respectivo Concejo Municipal. (iv) Que, respecto de los Municipios, se autorizó al alcalde para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, a fin de hacer efectiva la reorientación de las rentas de destinación específica, sin necesidad de acudir a autorización previa del Concejo Municipal.

Importa resaltar que, en el parágrafo 2º de dicho artículo, se establece una limitante a la facultad de reorientación de las rentas, esto es, que en ningún caso podrá

---

En el estudio de la ponencia, a cargo del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, la Sala Plena decidió declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

A este respecto, huelga recordar que en el artículo 359 de la Constitución se establece la regla según la cual no habrá rentas de destinación específica, salvo las que se allí se enuncian a título de rentas de destinación específica de rango constitucional a saber: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. 2. Las destinadas para inversión social. 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

De tal suerte que, para el caso concreto, la Alcaldesa de San Calixto en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020, podía reorientar rentas del municipio de destinación específica, salvo las rentas que recibe el municipio por el sistema de participaciones del presupuesto general de la nación y las rentas que recibe para inversión social, puesto que estas rentas son destinación específica constitucional.

Huelga recordar que en los términos del artículo 3 de la Ley 715 de 2001<sup>2</sup>, las participaciones de los Municipios en el presupuesto general de la nación están destinadas a atender los sectores educativo y de salud y los servicios de agua potable y saneamiento básico.

En el texto del Decreto municipal 026, la señora Alcaldesa manifiesta como motivo determinante del mismo que con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, decide autorizar y hacer los gastos y/o traslados del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre, además de las gestiones presupuestales internas que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020.

De esta manera, es diáfano que la renta que decidió reorientar la Alcaldesa, fue la consagrada en el presupuesto del año 2020, para la atención del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre, para lo cual ciertamente estaba autorizada, como quiera que no se trata de una renta de destinación específica de rango constitucional.

Ello es así por cuanto, como es sabido, mediante la ley 1523 del 24 de abril de 2012, se adoptó 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.

En el artículo 54<sup>3</sup> de dicha ley se estableció que los entes departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la

---

<sup>2</sup>**ARTÍCULO 3º.** *Conformación del Sistema General de Participaciones.* [Modificado por el Artículo 1 de la Ley 1176 de 2007.](#) El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.

3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.

3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 54. FONDOS TERRITORIALES.** Las administraciones departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha

fecha en que se sancionó la referida ley, constituirían sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Ahora bien, es claro que los recursos con los cuales se nutre el citado Fondo Municipal tienen varias fuentes, pero distintas de rentas de destinación específica constitucional, tal como se señala en el artículo 2.3.1.6.4.1 del Decreto 1289 de 2018<sup>4</sup>, en el cual se indica que los recursos de los Fondos Territoriales de Gestión del riesgo, pueden provenir de (i) fuentes distintas a las del Fondo Nacional, (ii) de partidas propias con origen en el presupuesto anual del ente territorial o ingresos corrientes tributarios y no tributarios, de capital, intereses, (iii) aportes que puedan efectuar las entidades públicas y privadas de cualquier naturaleza constituidas legalmente, o (iv) de recursos provenientes de las estrategias de protección financiera frente al riesgo de desastres y los rendimientos financieros que se generen.

Como puede colegirse el Fondo Municipal de Gestión del riesgo tiene fuentes de financiación diferentes a las provenientes del sistema de participaciones o de rentas que reciba el Municipio destinadas para inversión social, por lo cual resulta válido concluir que la decisión tomada por la Alcaldesa Municipal de San Calixto, de reorientar la renta del presupuesto del año 2020, destinada al Fondo Municipal de gestión del riesgo, se ajusta a las previsión constitucional de no ser una renta proveniente del sistema de participaciones previsto en la Constitución.

Igualmente, la reorientación de la suma de dinero que correspondía al Fondo Municipal de riesgo, tampoco puede considerarse como una renta que el Municipio haya recibido para inversión del llamado gasto social, ya que conforme lo ha

---

en que se sancione la presente ley, constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Podrá establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad. El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo.

<sup>4</sup> “**ARTÍCULO 2.3.1.6.4.1. Financiación.** Los recursos de los Fondos Territoriales, puede provenir de fuentes distintas a las del Fondo Nacional, entre otras, de partidas propias con origen en el presupuesto anual del ente territorial o ingresos corrientes tributarios y no tributarios, de capital, intereses, así como aportes que puedan efectuar las entidades públicas y privadas de cualquier naturaleza constituidas legalmente, o de recursos provenientes de las estrategias de protección financiera frente al riesgo de desastres y los rendimientos financieros que se generen.

Las administraciones departamentales, distritales y municipales podrán autorizar de acuerdo a sus competencias legales y reglamentarias, la celebración de los contratos a que haya lugar con las entidades del Sistema Nacional para la gestión de los mecanismos de financiación y la ejecución de los recursos.

definido la Corte Constitucional<sup>5</sup> el elemento determinante para concluir que es inversión social lo constituye que se pretenda satisfacer necesidades básicas insatisfechas de la comunidad:

*“Si bien, la Constitución no define qué tipo de gastos integran el “gasto público social”, es razonable concluir que es aquel que desarrolla o permite realizar los fines sociales del Estado, esto es, la cláusula “social” del modelo de Estado Social de Derecho (artículo 1 de la Constitución) y que se concreta, conforme a los artículos 366 y 334, en la consecución del bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución equitativa de las oportunidades, la participación en los beneficios del desarrollo y el disfrute de un ambiente sano.*

...68. *Por tanto, es dable inferir que el fundamento para la realización de dicho componente “social” del Estado de Derecho (y, además, la categoría de derechos que le son propios, los derechos sociales) sea el concepto constitucional de necesidades básicas insatisfechas<sup>[84]</sup>.*

69. *Esta misma orientación se mantiene en el Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>[85]</sup> (en adelante EOP), al que, según dispone el artículo 350 de la Constitución, le corresponde definir el alcance de aquel específico tipo de gasto<sup>[86]</sup>. De conformidad con su artículo 41, “Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.*

De tal suerte que, bien puede afirmarse que la ejecución de la política de prevención y atención del riesgo, aun cuando resulta necesaria y útil contrarrestar el riesgo propio que se genera por la convivencia diaria, no tiene la connotación de querer lograr satisfacer necesidades básicas insatisfechas de la población, las cuales hacen relación con suplir los elementos esenciales para tener una vida en condiciones dignas, como son la educación, la salud, el saneamiento ambiental, agua potable y vivienda.

Por todo lo expuesto anteriormente, estima la Sala que la renta que tenía establecida en el presupuesto de 2020 el Municipio de San Calixto para ejecución en el Fondo Municipal de riesgo, bien podía ser reorientada bajo los parámetros del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, por cuanto se repite la misma no corresponde concretamente a rentas que reciba el Municipio como producto de su participación en el sistema general de participaciones y tampoco puede concluirse con certeza que aquella corresponda a una renta destinada para gasto público social, en los términos en que ha sido definido por la Corte Constitucional.

Esta conclusión conduce a la Sala Plena de esta Corporación a declarar el Decreto municipal 026 del 24 de marzo de 2020 ajustado a derecho.

Resta precisar que conforme la previsión del párrafo 1º del artículo 1 del precitado Decreto 461, la partida que la señora Alcaldesa decidió reorientar a través del Decreto Municipal 026 del 24 de marzo de 2020, solamente puede utilizarse para

---

<sup>5</sup> Sentencia C-221 del 22 de mayo de 2019, Magistrado ponente: CARLOS BERNAL PULIDO.

atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Debe la Sala precisar, finalmente, que la decisión que se toma por este Tribunal respecto de la legalidad del Decreto municipal 026 del 24 de marzo de 2020 hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, que resulta posible que cualquier ciudadano ejercite el medio de control de nulidad en contra del mismo para cuestionar la legalidad del mismo, en aspectos diferentes a los que fueron analizados en esta providencia.

Ello es así, por cuanto el H. Consejo de Estado ha señalado que, frente a los alcances del control inmediato de legalidad, realizado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción, una de las características de la sentencia que se profiere es que hace tránsito a cosa juzgada relativa, y por ello “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. Así se señaló, por ejemplo, en auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, radicación: 110010315000202000990-00, C. P. Hernando Sánchez Sánchez:

*“12. Por último, el Consejo de Estado ha considerado que el medio de control inmediato de legalidad se caracteriza por ser: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) inmediato, iv) oficioso, v) autónomo, vi) integral, vii) compatible y coexistente, y viii) hace tránsito a cosa juzgada relativa.”*

Así las cosas, sin perjuicio de la decisión que adopta la Sala en esta oportunidad, se advierte que resulta válido que la jurisdicción contenciosa pueda efectuar un nuevo juicio de legalidad sobre el Decreto municipal 026 del 24 de marzo de 2020, en el evento en que sea enjuiciado por cualquier persona a través del medio de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, pues se reitera que la presente sentencia hace solamente tránsito a cosa juzgada relativa.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** ajustado a derecho el Decreto 026 del 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: ADVERTIR** que la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, por las razones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la señora Alcaldesa del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO** y al Procurador

Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** 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 24 de junio 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



**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)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00108-00</b> <b>Acumulado con 54001-23-33-000-2020-00113-00,</b> <b>54001-23-33-000-2020-00114-00, 54001-23-33-000-2020-</b> <b>00115-00, 54001-23-33-000-2020-00116-00 y 54001-23-</b> <b>33-000-2020-00233-00.</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO</b> <b>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 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 exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

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

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> 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 excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, 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*

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> 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 Estado<sup>6</sup>, 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

---

<sup>6</sup> 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 expidió<sup>7</sup> al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4<sup>8</sup>, 303<sup>9</sup> y 315<sup>10</sup>

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

<sup>8</sup> 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"

<sup>9</sup> 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-<sup>11</sup>, 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.

---

<sup>10</sup> 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 (...)"

<sup>11</sup> 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 4<sup>12</sup>, 296<sup>13</sup>, 303<sup>14</sup> y 315<sup>15</sup> de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>16</sup>, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>17</sup>, 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

<sup>12</sup> 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"

<sup>13</sup> 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".

<sup>14</sup> 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 (...)"

<sup>15</sup> 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 (...)"

<sup>16</sup> **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. (...)"

<sup>17</sup> 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 2016<sup>18</sup> 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;

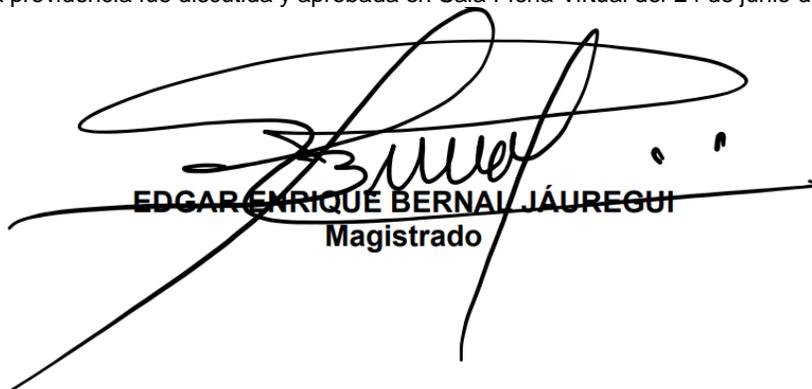
<sup>18</sup> “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”

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)



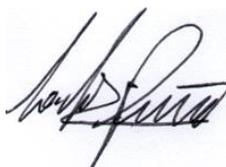
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, primero (01) de julio del dos mil veinte (2020)  
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

**Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00124-00**

**Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 060 del 27 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 060 del 27 de marzo del 2020, por medio de cual "(...) *SE AMPLIAN LOS PLAZOS DE DESCUENTO E INCENTIVOS POR PRONTO PAGO A LOS CONTRIBUYENTES DE IMPUESTO PREDIAL, INDUSTRIA Y COMERCIO Y SUS COMPLEMENTARIOS, SE MODIFICA EL CALENDARIO TRIBUTARIO Y SE SUSPENDE LA CAUSACIÓN DE INTERESES A LOS DEMAS IMPUESTOS PARA LA VIGENCIA 2020 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO, NORTE DE SANTANDER*", proferida por el Alcalde del Municipio de Abrego.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

Mediante correo electrónico del 29 de marzo del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora el 30 del mismo mes y año-, el Secretario privado del Municipio de Abrego, remitió copia digital firmada del Decreto 060 del 27 de marzo del 2020 proferido, según expone, dentro del marco de las medidas adoptadas para la prevención y contención virus coronavirus COVID-19 por parte la mencionada entidad territorial; lo anterior de conformidad con la Circular No.001 del 24 de marzo del 2020 proferida por el Presidente de esta Corporación a través de la cual solicita que se alleguen las decisiones adoptadas por las autoridades en ejercicio de la función administrativa en razón del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 417 del 2020, con el fin de que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 30 de marzo 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, el 01 de mayo del 2020.

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 Abrego**

La citada entidad territorial mediante memorial identificado con el código AGD-SGM-004 del 31 de marzo del 2020 suscrito por el alcalde municipal, procede a dar cuenta de los soportes administrativos requeridos mediante el auto admisorio no sin antes poner de presente que el Decreto objeto de control obedece a las directrices nacionales y departamentales, esto es, al Decreto No. 00311 y 00318 de marzo del 2020 expedido por el Gobernador de Norte de Santander, las Resoluciones No. 380 y 385 de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y el Decreto 417, 418, 420 y 453 de marzo de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional.

Sostiene que, la paralización del aparato comercial del sector público y privado perjudica de gran forma el desarrollo económico de las personas jurídicas y naturales, razón por la cual el Gobierno Nacional dispuso expedir el Decreto 461 del 2020 por medio del cual se faculta a los alcaldes y gobernadores, sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales y concejos municipales, la modificación en el recaudo de los tributos de su categoría, que para el caso en concreto consiste en alivianar las obligaciones tributarias con el Municipio de Abrego, extendiendo el plazo de los beneficios fiscales, en aras de satisfacer su recaudación e inversión del interés general.

### **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. 060  
(27 marzo 2020)*

*"POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIAN LOS PLAZOS DE DESCUENTO E INCENTIVOS POR PRONTO PAGO A LOS CONTRIBUYENTES DE IMPUESTO PREDIAL, INDUSTRIA Y COMERCIO Y SUS COMPLEMENTARIOS, SE MODIFICA EL CALENDARIO TRIBUTARIO Y SE SUSPENDEN LA CAUSACION DE INTERESES A LOS DEMAS IMPUESTOS*

**PARA LA VIGENCIA 2020 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO, NORTE DE SANTANDER”.**

*EL ALCALDE DE ABREGO, NORTE DE SANTANDER, de conformidad con las facultades otorgadas en los Decretos 417 de 2020 y 461 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional*

**CONSIDERANDO:**

*QUE, el Numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política otorga a los municipios autonomía para la gestión de sus intereses y el derecho de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

*QUE, el Numeral 4 del artículo 313, del mismo texto constitucional impone expresamente a los Concejos la facultad de votar los tributos de conformidad con la Constitución y la Ley.*

*QUE, el Decreto 009 del 8 de enero de 2020, fija el calendario tributario para la vigencia 2020, y los plazos para la declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio y la Retención en la Fuente del Impuesto de Industria y Comercio.*

*QUE, el Acuerdo 007 de 2020, concede unos incentivos tributarios para el Impuesto Predial Unificado e Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros.*

*QUE, el Artículo 1° del Acuerdo 020 del 02 de marzo de 2020 señala que: los contribuyentes que paguen en debida forma la totalidad del impuesto Predial Unificado dentro de los plazos que allí establece, tendrán un descuento del veinticinco por ciento (25%), veinte por ciento (20%), y Quince por Ciento (15%) respectivamente.*

*QUE, debido a la emergencia ocasionada por la PANDEMIA COVID-19, la Administración Municipal con el fin de mitigar la emergencia económica y de movilidad, decide AMPLIAR los plazos de descuento e incentivos tributarios para la vigencia 2020 en el municipio de Abrego.*

*QUE, el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino (Sic) de treinta (30) días calendario, y que como consecuencia de las declaraciones anteriores fue abordado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno Nacional la expedición del Decreto 461 del 22 de marzo del 2020; dotando de facultades a los alcaldes y gobernadores para atender las necesidades originadas por la pandemia originadas (Sic), toda vez que "no será necesaria la autorización de asambleas departamentales o consejos municipales" siempre y cuando se pretenda la mitigación y sostenibilidad de la economía en los términos de la declaración de la emergencia económica.*

*QUE, se hace necesario dictar el acto administrativo correspondiente, encaminado a aliviar las cargas fiscales de todos los Abreguenses.*

QUE, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO:** AMPLÍENSE los plazos para obtener o gozar de los descuentos o Incentivos para quienes cancelan anticipadamente, en una sola cuota el total del impuesto Predial Unificado, así:

DESCUENTO	FECHA DE PAGO
25%	Hasta el 30 de junio de 2020
20%	Hasta el 31 de julio de 2020
15%	Hasta el 31 de agosto de 2020

**ARTÍCULO SEGUNDO:** AMPLÍENSE el plazo para gozar del incentivo fiscal contentivo del DESCUENTO del SESENTA POR CIENTO (60%) de los intereses causados del Impuesto Predial Unificado, para los contribuyentes del impuesto que deban 3 años. Hasta el 30 de noviembre del año 2020; con las previsiones vistas en el Acuerdo N° 020 de fecha 2 de marzo de 2020 y el inciso 1° y 2° del artículo 1° del Decreto 461 de 2020.

**ARTÍCULO TERCERO:** AMPLÍENSE el plazo para gozar el incentivo fiscal del DESCUENTO del DIEZ POR CIENTO (10%) en el impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros, hasta el 31 de Julio del año 2020; con las previsiones vistas en el Acuerdo N° 020 de fecha 2 de marzo de 2020 y el inciso 1° y 2° del artículo 1° del Decreto 461 de 2020.

**ARTICULO CUARTO:** SUSPENDER desde el 17 de marzo hasta el 31 de julio la causación de intereses que se hayan pactado en acuerdos de pago, y en deudas con el municipio por conceptos de impuesto Predial e Industrial y Comercio; de conformidad a los alivios ordenados y facultades otorgadas por el Gobierno Nacional vistos en los incisos 1° y 2° del artículo 1° del Decreto 461 de 2020.

**ARTICULO QUINTO:** Envíese copia del presente Decreto a la Secretaria de Hacienda Municipal y Secretaria de Gobierno Municipal.

**ARTICULO SEXTO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Abrego, a los VEINTISIETE (27) días del mes de marzo de 2020.

JUAN CARLOS JACOME ROPERO  
 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 060 del 27 de marzo del 2020, expedido por el Alcalde municipal de Abrego *"POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIAN LOS PLAZOS DE DESCUENTO E INCENTIVOS POR PRONTO PAGO A LOS CONTRIBUYENTES DE IMPUESTO PREDIAL, INDUSTRIA Y COMERCIO Y SUS COMPLEMENTARIOS, SE MODIFICA EL CALENDARIO TRIBUTARIO Y SE SUSPENDE LA CAUSACIÓN DE INTERESES A LOS DEMAS IMPUESTOS PARA LA VIGENCIA 2020 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO, NORTE DE SANTANDER"*, resulta pasible de ser analizada 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**

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad del Decreto 060 del 27 de marzo del 2020, 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 municipal de Abrego, 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.

## **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*".<sup>1</sup>

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 comentario, la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>2</sup> 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 2020<sup>3</sup>, 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*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

*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 interior<sup>4</sup>).*

*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 necesario<sup>5</sup>”.*

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 lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020, a la que se hizo

---

<sup>4</sup> 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 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

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 69-70.

alusión en precedencia,<sup>6</sup> se realiza un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>7</sup>, 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 públicos<sup>8</sup>) 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*

---

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 urgencia<sup>9</sup> 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 automático<sup>10</sup>.

(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 CPACA<sup>11</sup>, que regula el

---

<sup>9</sup> 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».

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

<sup>11</sup> 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

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 oportuna<sup>12</sup>. 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 CPACA<sup>13</sup>. 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:

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	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.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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».

<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	<i>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 que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	<i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i>
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
<b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b>	<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>

## 2.4.2. Caso concreto

### 2.4.2.1 Estudio de procedencia

En relación con cuales son aquellos actos administrativos que pueden ser examinados vía control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado desde otrora ha decantado de manera pacífica una línea jurisprudencial en virtud de la cual ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 del 2011, concluyendo en líneas generales que serán aquellos de que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

En ese sentido se han logrado identificar tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En virtud de lo anterior se procederá a determinar si dentro del *sub judice* es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 060 del 27 de marzo del 2020 proferido por el alcalde municipal de Abrego, o si por el contrario, habrá lugar a declarar la improcedencia del presente medio de control.

➤ **Que se trate de un acto de carácter general**

Ahora bien, según Libardo Rodríguez<sup>14</sup> se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 060 del 27 de marzo del 2020, el cual fue transcrito en acápites precedentes, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general: (i) se amplían los plazos para obtener o gozar de los descuentos o incentivos para quienes cancelan anticipadamente, en una sola cuota el impuesto Predial Unificado, (ii) se amplía el plazo para gozar del incentivo fiscal contentivo del descuento del 60% de los intereses causados del impuesto Predial Unificado para los contribuyentes del impuesto que deban 3 años, hasta el 30 de noviembre del 2020, con las previsiones vistas en el Acuerdo 020 del 02 de marzo del 2020 y el inciso 1 y 2 del artículo 1 del Decreto 461 del 2020, (iii) se amplía el plazo para gozar del incentivo fiscal del descuento del 10% en el impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros, hasta el 31 de julio del 2020 con las previsiones vistas en el Acuerdo 020 del 02 de marzo del 2020 y el inciso 1 y 2 del artículo 1 del Decreto 461 del 2020 y (iv) se suspende desde el 17 de marzo hasta el 31 de julio la causación de intereses que se hayan pactado en los acuerdos de pago, y en deudas con el Municipio por conceptos de Impuesto Predial e industria y comercio, de conformidad con las facultades otorgadas por el Gobierno Nacional vistas en los incisos citados *ibídem*.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que el Decreto 060 del 27 de marzo del 2020 resulta ser un acto de carácter general pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*, pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

➤ **Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa**

Ahora bien, no ha sido pacífica la definición de lo que se refiere a la noción de "*función administrativa*"; al respecto, para Alberto Montaña Plata, aquel concepto tiene que ver con "... una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado."<sup>15</sup>

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política señala que el principal propósito de la función administrativa es la consecución del interés general y para lograr ese objetivo establece como principios

<sup>14</sup> Libardo Rodríguez; *Derecho administrativo general y colombiano Tomo II*, Editorial Temis, pág. 34, "*clasificación de los actos de la administración*".

<sup>15</sup> Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

rectores la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De acuerdo con lo anterior y para efectos útiles de la presente providencia, se tendrá como concepto de función administrativa como aquella actividad o conjunto de actividades ejercida por los órganos del estado para la realización de sus fines, misiones y funciones.

En este orden de ideas y descendido al caso *sub examine* tenemos que el decreto 060 del 27 de marzo del 2020 fue expedido por el alcalde de Abrego quien es la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de reglamentar los Acuerdos municipales y dirigir la acción administrativa del Municipio.

En consecuencia, también se cumple con esta segunda exigencia de procedibilidad el medio de control de la referencia.

- **Que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

El Decreto 060 del 27 de marzo del 2020, tuvo como fundamentos de hecho y derecho los siguientes: (i) el numeral 3 del artículo 287 y el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución política, (ii) el Decreto 009 del 08 de enero del 2020 mediante el cual se fija el calendario tributario para la vigencia 2020, y los plazos para la declaración y pago del impuesto de Industria y Comercio y la Retención en la fuente del Impuesto de Industria y Comercio, (iii) el Acuerdo 007 del 2020 a través del cual se conceden unos incentivos tributarios para el impuesto Predial Unificado e impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, (iv) el artículo 1 del Acuerdo 020 del 02 de marzo del 2020 el cual establece que los contribuyentes que paguen en debida forma la totalidad del impuesto Predial Unificado dentro de los plazos que allí establece, tendrán un descuento del veinticinco por ciento (25%), veinte por ciento (20%), y Quince por Ciento (15%) respectivamente, (v) las consecuencias derivadas de la pandemia Covid-19 que trae consigo que la administración municipal con el fin de mitigar la emergencia económica y de movilidad decida ampliar los plazos de descuentos e incentivos tributarios para la vigencia 2020 y (vi) lo dispuesto en los Decretos 417 del 17 de marzo y 461 del 22 de marzo en virtud de los cuales se otorgan facultades a los alcaldes y gobernadores las necesidades originadas por la pandemia reseñada toda vez que "*no será necesaria la autorización de asambleas departamentales o consejos (sic) municipales*" siempre y cuando se pretenda la mitigación y sostenibilidad de la economía en los términos de la declaración de la emergencia económica.

De lo anterior se puede observar que, si bien de los fundamentos que cimientan la expedición del acto administrativo objeto de control se vislumbra que se enuncia el decreto legislativo que declaró el estado de excepción y a su vez uno de los Decretos legislativos expedidos en su

desarrollo, lo cierto es que, a juicio de esta Sala, no puede bastar con la enunciación de cualquiera de aquellos decretos legislativos para acentuar que el acto administrativo que se expida se da en desarrollo de lo contenido en ellos pues para que aquello se pueda entender de esa manera se hace necesario que en definitiva lo dispuesto a través del acto objeto de control implique aplicabilidad en concreto del Decreto que dice desarrollar.

Ahora bien, para efectos de lo anterior se tiene que, a través del Decreto 060 del 27 de marzo del 2020, el burgomaestre municipal de Abrego dispuso, *grosso modo*, ampliar los plazos establecidos para efectos de obtener o gozar de descuentos o incentivos sobre impuestos como el Predial Unificado y el de Industria y Comercio Avisos y Tableros, y además, suspender por un interregno determinado la causación de intereses que se hayan pactado en los acuerdos de pago, y en deudas con el Municipio por concepto de los citados impuestos. Por su parte, el Decreto 461 del 22 de marzo del 2020 proferido por el Presidente de la República en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 y en desarrollo de las facultades establecidas en el art. 215 de la constitución política, estableció lo siguiente:

- Facultarse a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, para lo cual no requerirán autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales. Así mismo, se facultó a los mandatarios locales realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en aquellas facultades; sin embargo, deja claro que las facultades otorgadas en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.
- Facultarse a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.
- Que las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el citado Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

Bajo este derrotero tenemos que el Decreto objeto de control no tiene relación directa con lo que expresamente desarrolla el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020; lo anterior por cuanto se trata de medidas adoptadas por el Burgomaestre municipal en ejercicio de sus facultades ordinarias contempladas, entre otros, en lo establecidos en disposiciones normativas de alcalde local como el Decreto 009 del 08 de enero del 2020, el Acuerdo 007 del 2020 y el Acuerdo 020 del 02 de marzo del 2020.

En ese sentido es claro que, si bien el Alcalde Municipal de Abrego enuncia como fundamento para la expedición del acto administrativo objeto de control el Decreto legislativo 461 del 2020 "*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*", lo cierto es que lo dispuesto en el Decreto 060 del 27 de marzo del 2020 no tiene como objeto desarrollar expresamente el contenido del Decreto legislativo enunciado, pues de la lectura del contenido de ambos Decretos no se evidencia aquella relación a partir de la cual se pueda entrever que efectivamente el alcalde municipal haya adoptado la decisión respectiva en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto presidencial, máxime cuando las decisiones adoptadas por el burgomaestre tiene como razón de ser el ejercicio de facultades ordinarias conforme a la normatividad local ya reseñada mas no el ejercicio de las facultades excepcionales concedidas a través del plurimencionado Decreto legislativo que dice desarrollar, pues a través de este último no se dispuso facultar para ampliar los plazos establecidos para efectos de obtener o gozar de descuentos o incentivos sobre impuestos como el Predial Unificado y el de Industria y Comercio Avisos y Tableros, ni suspender por un interregno determinado la causación de intereses que se hayan pactado en los acuerdos de pago, y en deudas con un Municipio por concepto de los citados impuestos.

En conclusión, 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 060 del 27 de marzo del 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 control inmediato de legalidad del Decreto 060 del 27 de marzo del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIAN LOS PLAZOS DE DESCUENTO E INCENTIVOS POR PRONTO PAGO A LOS CONTRIBUYENTES DE IMPUESTO PREDIAL, INDUSTRIA Y COMERCIO Y SUS COMPLEMENTARIOS, SE MODIFICA EL CALENDARIO TRIBUTARIO Y SE SUSPENDE LA CAUSACIÓN DE INTERSES A LOS DEMAS IMPUESTOS PARA LA VIGENCIA 2020 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO, NORTE DE SANTANDER*", proferido por el alcalde del Municipio de Abrego, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al alcalde del **MUNICIPIO DE ABREGO** 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)



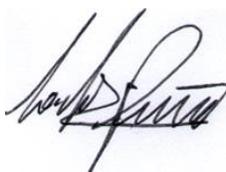
**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**MAGISTRADO**



**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
**MAGISTRADO**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**MAGISTRADO**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**MAGISTRADO**



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**

**Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**

**San José de Cúcuta, primero (1) de julio de dos mil veinte (2020)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00133-00</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 028 del 27 de marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO**.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 31 de marzo de 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado el 1 de abril del año en curso por la Secretaría General de la Corporación, donde se invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; igualmente, se corrió traslado al señor Procurador, para que rindiera concepto, se ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Vencido el término de la publicación del aviso, por Secretaría, se efectuó el envío de la actuación al Agente del Ministerio Público para lo de su competencia. La fecha límite de traslado para concepto se produjo el 6 de mayo de 2020.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 18 de mayo de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo. Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avoca conocimiento, y del aviso a la comunidad.

#### **1.2. Intervenciones**

No se produjeron intervenciones.

### **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 028 del 27 de marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO**.

## **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si el **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020**, emanado de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO**, Departamento Norte de Santander, *“Por medio del cual se crea y contracreditan algunos rubros al presupuesto de la vigencia 2020 del Municipio de San Calixto con el fin de dar cumplimiento a la situación de emergencia declarada por la emergencia sanitaria causada por el corona virus Covid-19 con el fin de hacer frente a la pandemia”*, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, se procederá a efectuar el análisis material del referido acto, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

## **2.3. Tesis de la Sala**

El **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020**, cumple con los presupuestos de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad, por cuanto fue expedido en ejercicio de funciones administrativas, contiene medidas de índole general, abstracto e impersonal, y ha sido dictado en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020, y por tanto, es pasible del control consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Adicionalmente, para la Sala el Decreto analizado adopta medidas legítimas, proporcionales, necesarias y razonables, que guardan concordancia con las normas superiores que le dieron fundamento, esto es, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”* y el **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, ambos expedidos por el Gobierno Nacional.

## **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 exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> Artículo 215.

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 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 excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, 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*

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

*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 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 Estado<sup>6</sup>, 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**

#### **2.4.3.1 Examen formal del Decreto objeto de control**

En el presente asunto el acto objeto de control es el **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020**, emanado de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO**, Departamento Norte de Santander, *“Por medio del cual se crea y contracreditan algunos rubros al presupuesto de la vigencia 2020 del Municipio de San Calixto con el fin de dar cumplimiento a la situación de emergencia declarada por la emergencia sanitaria causada por el corona virus Covid-19 con el fin de hacer frente a la pandemia”*, el cual, además de ser un acto dictado por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, se expidió en desarrollo del **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, el cual a su vez, es dictado con base en la declaratoria del estado de excepción mediante **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**<sup>7</sup>, reuniendo por tanto el presupuesto objetivo, que permite su análisis material, veamos:

---

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

<sup>7</sup> Por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020**, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general, a saber: (i) se crea y acredita al presupuesto de gastos de la vigencia 2020 la suma de \$24.338450.30, rubros 24 Fondo Local de Salud, 241 Gastos de Inversión, 2412 Prevención y Promoción –PAB-, 241121 SGP Salud Pública, 2412107 Emergencia Sanitaria COVID-19, y (ii) se contracredita al presupuesto de gastos de la vigencia 2020 la suma de \$24.338450.30, rubros 241 Gastos de Inversión, 2412 Prevención y Promoción –PAB-, 241121 SGP Salud Pública, 2412105 Vida saludable y enfermedades transmisibles, 2412106 Gestión en salud pública.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que el **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020** resulta ser un acto de carácter general, pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa del Decreto, éste se expide por la señora Alcaldesa del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO**, quien es la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de reglamentar los Acuerdos municipales y dirigir la acción administrativa del Municipio, y en ese sentido el ejercicio de aquellas materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado el acto objeto de análisis, se aprecia que tuvo como fundamento especial las facultades conferidas en los artículos 209 y 315 de la Constitución, Ley 1751 de 2015, Decreto Ley 4107 de 2011, Decreto 780 de 2016, la Ley 136 de 1994, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015, **Decreto 461 de marzo de 2020**, Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y Resolución 507 del 25 de marzo de 2020.

De la lectura detallada de las consideraciones del Decreto, se advierte que el acto objeto de análisis, tiene como fundamento principal que el Presidente de la República a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por causa del brote de la enfermedad coronavirus COVID-19 en Colombia.

También hace alusión a los lineamientos dados por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 507 del 25 de marzo de 2020 *“Por la cual se modifica transitoriamente el parágrafo 1 del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015, en cuanto al uso de los recursos de salud pública del Sistema general de Participaciones, en el marco de la emergencia sanitaria por Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones.”*

En efecto, de conformidad con lo establecido en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, mediante **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**<sup>8</sup>, firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros o encargados de tales funciones, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario contados a partir de la fecha de su expedición, con el fin de conjurar los efectos de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Así mismo, el acto tiene en cuenta que *“se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una normativa de orden temporal mediante las medidas a (sic) referenciadas en el Decreto 461 de 2020”, “faculta a los gobernadores y alcaldes para que **reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales** con el fin de llevar cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020”.* (Se resalta).

En el **Decreto 461 del 22 de marzo de 2020**<sup>9</sup>, el cual le sirve de fundamento al acto objeto de análisis, el señor Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, habiéndose decretado para tal efecto específicamente lo siguiente:

- Facultarse a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, para lo cual no requerirán autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales. Así mismo, se faculta a los mandatarios locales realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en aquellas facultades; sin embargo, deja claro que las facultades otorgadas en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.
- Facultarse a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

---

<sup>8</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110334>

<sup>9</sup>

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20461%20DEL%2022%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

- Que las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el citado Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

En ese orden, desde el punto de vista formal, el **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020**, emanado de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO**, Departamento Norte de Santander, le está dando desarrollo a un decreto legislativo (Decreto 461 del 22 de marzo de 2020) expedido con base en el estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política), declarado a través del Decreto 417, en el que se adoptaron las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Por ende, resulta dable concluir entonces que el **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020**, satisface los requisitos normativos propios para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad. Asimismo, dicho acto administrativo cuenta con los datos mínimos exigidos para su identificación, es decir, encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen al momento de proferir el acto, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe, al igual que se encuentra provisto de motivación.

Así las cosas, la Sala procederá a efectuar un análisis de la motivación y las disposiciones del acto objeto de control para establecer su conexidad, congruencia y proporcionalidad con las normas que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

#### **2.4.4.2 Examen material del Decreto objeto de control**

A continuación, se exponen las normas superiores que le sirvieron de fundamento al **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020**:

##### **a) Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**

El señor Presidente de la República, por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

##### **b) Ley 1523 de 2012**

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”, citada en el acto objeto de control, en su artículo 4 numeral 9, define la situación de emergencia como la “caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o

por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general”.

Asimismo, preceptúa que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción (artículo 12), y que el Alcalde como jefe de la administración local representa al Sistema Nacional, y como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción (artículo 14).

### **c) Decreto 461 del 22 de marzo de 2020**

**Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, dictado por el señor Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 de 2020, *“Por medio el cual se Autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*.

#### **“DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.** *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

*En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.*

*Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.*

**PARÁGRAFO 1.** *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

**PARÁGRAFO 2.** *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*

**PARÁGRAFO 3.** *Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente. (Parágrafo 3. Adicionado por el Art. 25 del Decreto 538 de 2020).*

**ARTÍCULO 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales.** *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

**ARTÍCULO 3. Temporalidad de las facultades.** *Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”.*

#### **d) Resolución 507 del 25 de marzo de 2020**

Emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se modifica transitoriamente el parágrafo 1 del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015, en cuanto al uso de los recursos de salud pública del Sistema General de Participaciones, en el marco de la emergencia sanitaria por Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones, proferida en ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 154 y 165 de la Ley 100 de 1993, 69 de la Ley 1753 de 2015, 2 del Decreto Ley 4107 de 2011, 46 de la Ley 715 de 2001, y en desarrollo de las Resoluciones 1841 de 2013 y 385 de 2020, ordenando lo siguiente:

**Artículo 1°. Distribución transitoria de recursos para financiar la emergencia sanitaria.** Modifíquese transitoriamente el parágrafo 1° del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015, el cual quedará así:

**“Artículo 20. Gastos de la subcuenta de salud pública colectiva. (...)**

**Parágrafo 1.** *La distribución porcentual de los recursos del componente de salud pública colectiva del Sistema General de Participaciones, la realizará la entidad territorial, de acuerdo con las necesidades y actividades que programe en el marco de los procesos de gestión de la salud pública y del plan de salud pública de intervenciones colectivas, para la atención de las acciones de promoción y prevención, con el fin de dar respuesta oportuna y eficaz a la emergencia sanitaria declarada por causa de la pandemia COVID-19. La distribución de estos recursos también deberá contemplar la financiación de las demás acciones del PIC, identificadas en el territorio”.*

**Artículo 2°. Destino autorizado de los recursos.** Con cargo a los recursos de Salud Pública del Sistema General de Participaciones -SGP, las entidades territoriales, en el marco de la emergencia sanitaria, están autorizadas para adquirir y suministrar los siguientes insumos, respecto de los eventos de interés en salud pública, para la prevención y control del COVID-19:

- Máscaras de alta eficiencia N95
- Mascarillas quirúrgicas
- Batas desechables antifluido
- Careta de protección facial:
- Monogafas
- Guantes no estériles para examen
- Alcohol glicerinado para desinfección higiénica de manos
- Jabón líquido antiséptico
- Toallas de papel desechable
- Bolsas de basura para residuos generados en las actividades previstas en esta resolución.
- Termómetro para medir temperatura axilar
- Bolsa específica para cadáveres, resistentes a la filtración de líquidos.

**Parágrafo 1°.** La necesidad de la adquisición de los insumos enlistados en el presente artículo, deberá justificarla cada entidad territorial, de acuerdo con la situación de salud de su territorio y habrá de corresponder con las acciones definidas en materia de salud pública. La financiación de dichos insumos con los recursos a que refiere esta resolución, procederá siempre y cuando no se encuentren cubiertos con otra fuente dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en los términos del artículo 21 de la Resolución 518 de 2015.

**Parágrafo 2.** Los insumos antes enlistados, cuya adquisición se autoriza con los recursos de que trata esta resolución, deben estar destinados al talento humano que la entidad territorial haya definido para el desarrollo de los procesos de vigilancia en salud pública, tales como toma de muestras, visitas de contactos, actividades de campo que impliquen exposición o riesgo de contagio u otras relacionadas con este proceso, así como las correspondientes a la ejecución del Plan de Intervenciones Colectivas – PIC.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y hasta el 30 de mayo de 2020 o hasta que se mantenga la emergencia sanitaria, declarada mediante Resolución 385 de 2020 y modifica, durante dicho término, el parágrafo 1° del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015.

- **Análisis del articulado del Decreto objeto de control.**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Créese y acredítese al presupuesto de Gastos de la vigencia 2020 la suma de VEINTICUATRO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA PESOS CON TREINTA CENTAVOS (\$24.338.450,30) como se detalla a continuación

CREESE	
2412107	Emergencia Sanitaria COVID-19

RUBRO	NOMBRE	ACREDITESE
24	FONDO LOCAL DE SALUD	\$ 24,338,450.30
241	GASTOS DE INVERSION	\$ 24,338,450.30
2412	PREVENCION Y PROMOCION -PAB-	\$ 24,338,450.30
24121	SGP SALUD PUBLICA	\$ 24,338,450.30
2412107	Emergencia Sanitaria COVID-19	\$ 24,338,450.30

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Contracredítese al presupuesto de Gastos de la vigencia 2020 la suma de VEINTICUATRO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA PESOS CON TREINTA CENTAVOS (\$24.338.450,30) como se detalla a continuación

RUBRO	DESCRIPCION	CONTRACREDITESE
241	GASTOS DE INVERSION	\$ 24,338,450.30
2412	PREVENCION Y PROMOCION -PAB-	\$ 24,338,450.30
24121	SGP SALUD PUBLICA	\$ 24,338,450.30
2412105	Vida saludable y enfermedades transmisibles	\$ 12,169,225.15
2412106	Gestión en salud publica	\$ 12,169,225.15

**ARTÍCULO TERCERO.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación.

**COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

En las motivaciones del **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, el Gobierno consideró que los efectos económicos negativos generados por el coronavirus requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales de la pandemia y mitigar la extensión de sus efectos; por lo cual, se hace apremiante la flexibilización de los requisitos en materia presupuestal para la ejecución inmediata de los recursos necesarios para conjurar la crisis sanitaria.

En cumplimiento de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional por motivo del estado de excepción, la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO** expidió el **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020**, mediante el cual ordena traslados presupuestales, con motivo de la urgencia y necesidad de contener los efectos negativos de la crisis sanitaria derivada de la pandemia coronavirus COVID-19, disponiendo en sus artículos 1 y 2 contracreditar y acreditar unos rubros presupuestales, con lo cual la Sala Plena de la Corporación evidencia que el acto contralado desarrolla el citado decreto legislativo, que constituye la fuente directa de dicha reglamentación, siendo expedido durante la vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por Decreto 417 del 17 de abril de 2020.

Al respecto, la Sala Plena considera que no se haya reparo alguno de ilegalidad, toda vez que la Alcaldía Municipal está autorizada para efectuar traslados presupuestales internos cuando sólo afecten el presupuesto ya constituido, en

tanto que el Estatuto Orgánico del Presupuesto exige la intervención del Concejo Municipal solo cuando cuando se trate de adiciones o modificaciones al presupuesto<sup>10</sup>.

Según boletín 83<sup>11</sup> y comunicado 24<sup>12</sup> del 10 y 11 de junio de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 del **Decreto Legislativo 461 de 2020**, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

Al respecto el comunicado explicó:

*“La Corte Constitucional encontró que las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020 objeto de control, cumplen los requisitos formales establecidos en la Carta Política y guardan relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción, en tanto habilitan a las entidades territoriales para que contribuyan a enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales de la pandemia.*

*La facultad concedida en el artículo 1º del decreto objeto de control habilita a gobernadores y alcaldes para que modifiquen, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la actual vigencia fiscal de sus respectivas entidades territoriales, con el único objeto de reorientar rentas de destinación específica -con excepción de las establecidas por la Constitución-, pero no para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas, sin que requieran para ello autorización previa de asambleas y concejos, con la única finalidad atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.*

*En ese contexto, la habilitación conferida a gobernadores y alcaldes no se refiere a la expedición del presupuesto sino tan sólo a su modificación, la cual, evidentemente, sólo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal (2020).*

*La modificación del presupuesto de las entidades territoriales, por otra parte, no se encuentra regulada en la Constitución. El artículo 352 de la Constitución dispone sobre el particular que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, en cuyo desarrollo y en concordancia con los artículos 300-5 y 313-5, el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 estableció que las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente. Conviene precisar, en relación con la posibilidad de modificar el presupuesto de rentas y gastos, que, si bien el inciso segundo del artículo 345 de la Constitución establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el*

<sup>10</sup> El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84.

<sup>11</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Reduci%C3%B3n-de-tarifas-en-impuestos-y-la-modificaci%C3%B3n-del-presupuesto-por-parte-de-las-entidades-territoriales-como-medidas-para-mitigar-la-crisis-por-el-COVID-19-son-constitucionales-8925>

<sup>12</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/FIRMADO%20Comunicado%20No.pdf>

Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, se trata de una regla constitucional exigible en tiempos de paz, como expresamente lo señala el encabezado del inciso primero de la misma disposición.

El artículo 84 de la Ley Orgánica del Presupuesto dispuso que cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones.

Así mismo, la LEEE previó expresamente como facultad del Gobierno Nacional durante el Estado de Conmoción Interior (Artículo 38), modificar el presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia (literal II). El párrafo 2o. de dicha disposición, estableció que esta facultad, entre otras, sólo puede ser atribuida al Presidente, a los Ministros, a los Gobernadores o a los Alcaldes.

Finalmente ha de tenerse en cuenta que los principios y disposiciones establecidos en el título XII de la Constitución, entre ellos los relacionados con el presupuesto, como el artículo 345 al que se hizo referencia, “se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”, como lo dispone el artículo 353 de la Constitución.

No queda duda, entonces, que, durante los estados de excepción, el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia, puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de rentas y gastos de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.).

Por lo anterior, declaró la constitucionalidad condicionada de la facultad de reorientación de rentas de destinación específica **bajo el entendido de que sólo puede realizarse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, sin que ello permita modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas**”. (Se resalta).

Sobre los traslados presupuestales internos, la Alta Corporación con antelación, en sentencia C-772 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz, había precisado lo siguiente:

“... de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales “... simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente”

En el mismo sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en providencia del 5 de junio de 2008, M.P. William Zambrano Cetina<sup>13</sup>, indicó que:

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, concepto del 5 de junio de 2008, radicado: 11001-03-06-000-2008-0022-00, (No. Interno 1.889).

*“Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”. Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.”*

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020**, la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO** ordena un traslado presupuestal interno de la actual vigencia fiscal (2020), materia que como se viene de analizar anteriormente según la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el concepto de la Sala del Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado, no requiere de la intervención del Concejo Municipal, y con fundamento en la declaratoria del estado de excepción motivado por la pandemia del coronavirus COVID-19 que pone en peligro la vida y salud de la población ante la falta de un tratamiento médico idóneo aprobado para erradicar la enfermedad, la Sala considera que el decreto municipal hace uso ajustado de la autorización para realizar movimientos presupuestales dada por el **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**.

Aunado a lo anterior, la Sala encuentra que los traslados presupuestales que se dispusieron acreditar y contracreditar pertenecen a rubros destinados a atender la crisis sanitaria por causa del COVID-19, y denota que los mismos guardan conexidad con la causas que originaron la expedición de los decretos legislativos y con la finalidad de ejecutar los recursos necesarios para atender el estado de emergencia sanitaria.

Por último, la Sala considera que el acto objeto de análisis material cumple con el requisito de proporcionalidad, por cuanto acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis sanitaria derivada por la propagación del COVID-19, ya que acoge las medidas excepcionales del **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, en virtud de las cuales, se autoriza a los Gobernadores y Alcaldes efectuar movimientos presupuestales para apropiarse de los recursos necesarios para contener y mitigar los efectos negativos de la emergencia sanitaria, lo que precisamente realizó la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO**, al ordenar el traslado presupuestal interno para *“para la atención de las acciones de promoción v prevención con el fin de dar respuesta oportuna y eficaz a la emergencia sanitaria declarada por causa de la pandemia COVID-19”*.

En suma, para la Sala el **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020**, la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO** adopta medidas legítimas, proporcionales, necesarias y razonables, que guardan concordancia con las normas superiores que le dieron fundamento, esto es, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario” y el **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, ambos expedidos por el Gobierno Nacional.

Finalmente, resta por resaltar, que como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado,<sup>14</sup> “si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

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** que se encuentra ajustado a derecho el **Decreto 028 del 27 de marzo de 2020**, emanado de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO**, Departamento Norte de Santander, *“Por medio del cual se crea y contracreditan algunos rubros al presupuesto de la vigencia 2020 del Municipio de San Calixto con el fin de dar cumplimiento a la situación de emergencia declarada por la emergencia sanitaria causada por el corona virus Covid-19 con el fin de hacer frente a la pandemia”*, 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 al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO** 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, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 1 de julio de 2020)



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado

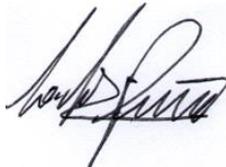
<sup>14</sup> Sobre este aspecto consultar: sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**Magistrado.-**



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**Magistrado.-**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**Magistrado**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, primero (01) de julio del dos mil veinte (2020)  
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

**Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00139-00**

**Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 0020 del 18 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 0020 del 18 de marzo del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN ACCIONES, RECOMENDACIONES Y MEDIDA HIGIÉNICAS PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGAR EL RIESGO DEL CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", proferido por el alcalde del Municipio de La Esperanza – Norte de Santander.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

Mediante correo electrónico del 01 de abril del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora el mismo mes y año-, la Secretaria General del Consejo de Estado mediante auto de cúmplase del veintisiete (27) de marzo del dos mil veinte (2020) remitió por competencia la copia digital firmada del Decreto 020 del 18 de marzo del 2020 proferido por el Alcalde Municipal de La Esperanza; lo anterior con el fin de que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad pertinente.

Con ocasión de lo anterior 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, el 01 de abril del 2020.

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.

De otra parte se debe decir que, la Secretaria General de esta Corporación mediante informe secretarial de fecha trece (13) de mayo del dos mil veinte (2020), advirtió sobre la posibilidad de acumulación de los expedientes identificados con los radicados 54-001-23-33-000-2020-00140-00 y 54-001-23-33-000-2020-00141-00 al de la referencia; en razón de ello, este Despacho a través de providencia del quince (15) de mayo de la presente anualidad resolvió no acumular los citados expedientes ante la inexistencia de identidad o conexión de los actos objeto de control inmediato de legalidad contenidos en los mismos.

## **1.2 Intervenciones**

### **1.2.1. Municipio de La Esperanza**

El alcalde municipal de la citada entidad territorial mediante oficio GD.F-04 v.01, allegó los correspondientes antecedentes administrativos.

### **1.2.2. Ministerio Público**

No emitió concepto.

## **1.3 Acto objeto de control de legalidad**

El contenido del Decreto materia de control es el siguiente:

*"DECRETO No 0020  
(18 de marzo de 2020)*

*"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN ACCIONES, RECOMENDACIONES Y MEDIDAS HIGIENICAS PARA LA PREVENCION Y MITIGAR EL RIESGO DEL CONTAGIO Y/O PROPAGACION DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

*EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA ESPERANZA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las consagradas en los artículos 315 numeral 3 de la Constitución Nacional y la ley 136 de 1.994 – art. 91 y ley 489 de 1.998 y demás normas concordantes, la resolución N°385 del 12 de marzo del ministerio de salud y,*

### **CONSIDERANDO**

- 1. 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 dispone que las personas deben obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con las acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud.*
- 2. Que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental de la salud y dispone en el artículo 5° que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el efectivo derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del estado social de derecho.*

3. Que dicha norma en el artículo en el artículo 10° enuncio como deberes de las personas frente a este derecho fundamental, los de "propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad" y de actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas.

4. Que el artículo 598 de la ley 9 de 1979; establece que toda persona debe velar por el mejoramiento de la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes.

5. Que la mencionada norma dicta medidas sanitarias y al tenor del Título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar el cumplimiento a través de las autoridades de salud.

6. Que el Decreto 780 de 2016 único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1.4.3 indica que el Ministerio de Salud Pública, "sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de Emergencias Sanitaria Nacional o Internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendados por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".

7. Que, de acuerdo a la OMS, existen suficientes evidencias para indicar que el coronavirus (COVID2019), se transmite 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.

8. 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 y mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

9. Que, la OMS declaró el 11 de marzo del presente año que el brote del COVID 19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación e insto a los estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación y confirmación alisamiento monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmado, así como la divulgación de las medidas preventivas, toda lo cual debe reanudar en la mitigación del contagio.

10. Que, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto 385 de 12 de maro de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

11. Que es de conocimiento público que el país se ha visto afectado en los últimos días con casos de la enfermedad denominada COVID-19

*catalogada por Organización Mundial de la Salud como una emergencia sanitaria de impacto mundial.*

*12. Que, las personas que lleguen al Municipio provenientes de ciudades donde hay casos confirmados de coronavirus deben tener aislamiento preventivo por 14 días (quédese en casa y lleve a cabo las medidas de autocuidado y prevención).*

*13. Que la coordinación de Salud Pública Municipal ha solicitado al despacho ordenar, recomendar y tomar las demás medidas necesarias con el fin de evitar la propagación del virus en esta Municipalidad.*

*14. Que, el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo del Desastre en reunión llevada a cabo el 17 de marzo de 2020 como consta en el Acta N°003 hace algunas recomendaciones que ellos consideran pertinente que el Alcalde debe tomar para evitar la propagación del virus COVID-19.*

*15. Que la Gobernación Norte de Santander expidió el Decreto N°000308 del 14 de marzo del 2020 "por medio del cual declarar la Calamidad Pública en el Departamento Norte de Santander y se dictan otras Disposiciones.*

*16. Que la Gobernación de Norte de Santander expidió el Decreto N°000311 del 17 de marzo del 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.*

*17. Que el Alcalde Municipal de La Esperanza, Norte de Santander, para garantizar la salud de servidores y comunidad en general, toma como medidas y acciones de prevención de riesgos y contagio del virus COVID-19 y una reestructuración en la prestación de los servidores a cargo de la Alcaldía municipal.*

*Por lo expuesto anteriormente*

#### **DECRETA**

*ARTICULO PRIMERO: TOQUE DE QUEDA GENERAL ADOPTAR como acción y medida transitoria de policía para la prevención de riesgos de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19 en el Municipio de la Esperanza, Norte de Santander el toque de queda desde el día Dieciocho (18) hasta el día Veinticuatro (24) de Marzo del 2020, en el horario comprendido entre las veintiún (21:00) horas las Cuatro (4:00) horas del día siguiente, de acuerdo a lo establecido por el Departamento.*

*ARTICULO SEGUNDO: TOQUE DE QUEDA ESPECIAL. ADOPTAR para los menores de Dieciocho (18) años y adultos mayores de Sesenta (60) años toque de queda permanente las Veinticuatro (24) horas al día, desde el día Dieciocho (18) hasta el día Veinticuatro (24) del mes de Marzo del 2020, en consideración de los factores de alto riesgo de transmisión, afectación de la enfermedad para estos grupos de personas, de acuerdo a lo establecido por el Departamento.*

*ARTICULO TERCERO: LEY SECA. DECRETAR, la ley seca en todo el territorio del Municipio de la Esperanza, Norte de Santander, desde las Dieciocho (18) horas hasta las Seis (6:00) horas del día siguiente, desde el día Dieciocho (18) hasta el Veinticuatro (24) de Marzo del 2020.*

*ARTICULO CUARTO: exigir a la red publica de instituciones prestadores de servicio de salud en cumplimiento de los deberes de control y vigilancia del Instituto Departamental de Salud, sirva en coordinación con el Consejo Municipal de Gestion del Riesgo, efectuar y materializar todas las alianzas necesarias para el cabal cumplimiento de las ordenes dadas por el Ministerio de Salud y la Protección Social, en aras de evitar el contagio y propagación del virus en el territorio.*

*ARTICULO QUINTO: Solicitar a la IPS para que sean atendidos solo citas prioritarias o de carácter de urgencias, con el fin de evitar congestión de personas en salas de espera.*

*ARTICULO SEXTO: En ejercicio de las competencias extraordinarias de policía suspéndase y hasta que se supere la crisis sanitaria; Reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, entre otras, sean publicas o privadas, que concentren aglomeración de público.*

*ARTICULO SEPTIMO: Ordenar el cierre de Balnearios y Estaderos como: la Unión, los Pinos, la Pajuila, La Peña, Caño de Hoyo, la Raya, Casa de Table y rio San Alberto.*

*ARTICULO OCTAVO: Ordenar a Hoteles, Gimnasios, Supermercados, y Entidades Bancarias, Almacenes y demás establecimientos comerciales que implementen las medidas higiénicas y de bioseguridad en los espacios o superficies vulnerables de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso a la población a sus servidores de forma higiénica, así como la seguridad de sus trabajadores.*

*ARTICULO NOVENO: Ordenara los medios de transporte con servicio dentro del territorio, adoptar las medidas preventivas y de higiene necesarias para garantizar que sus vehículos y sitios de trabajo estén bajo medidas de salubridad y se tomen las medidas preventivas establecidas en el territorio nacional.*

*ARTICULO DECIMO: Ordenar la adopción de medidas establecidas por la Secretaria de Educación Departamental en las Instituciones Educativas del Municipio de La esperanza Norte de Santander.*

*ARTICULO DECIMOPRIMERO: Ordenar para que los funcionarios de las respectivas dependencias Municipales tomen las medidas para la atención al público a través de los siguientes medios: Redes Sociales e Institucionales (página web, Facebook, líneas telefónicas, WhatsApp y Correo Electrónico.)*

*ARTICULO DECIMOSEGUNDO: Continuar con la instalación y de manera permanente, del Consejo, Municipal de Gestion del Riesgo de Desastres para el respectivo seguimiento y control a la crisis suscitada.*

*ARTICULO DECIMOTERCERO: Establecer dentro del Comité Municipal de Gestion del Riesgo y en coordinación con salud pública, ruta de atención*

*comunitaria para el seguimiento de eventuales casos, el ingreso de personas extrajeras dentro del territorio municipal identificadas por la comunidad o instituciones del municipio con el fin de tomar medidas de prevención y seguimiento a los mismos*

*ARTICULO DECIMOCUARTO: Solicitar el aislamiento de los centros de atención al Adulto Mayor como medida adicional de protección y seguridad, a esta población, considerada como vulnerable ante el COVID-19 (Coronavirus).*

*ARTICULO DECIMOQUINTO: Establecer canales de información para la prevención del COVID-19 y activar las rutas y protocolos correspondientes a partir de las directrices del Ministerio de la Protección Social y demás entidades del nivel nacional.*

*ARTICULO DECIMOSEXTO: Ordenar y bajo las directrices del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, la conformación de un grupo para la vigilancia y control de las medidas dadas en el presente Decreto.*

*ARTICULO DECIMOSEPTIMO: Decretar la alerta amarilla en todo el territorio Municipal y adóptese la circular del Instituto Departamental de salud de fecha 16 de marzo de 2020 y las medidas que este ente supone.*

*ARTICULO DECIMO OCTAVO: Ordenar a la secretaria de Gobierno del Municipio de La Esperanza, Norte de Santander para que efectúe la difusión, comunicación y sensibilización de las decisiones adoptadas a través del presente Decreto a la comunidad en general.*

*ARTICULO DECIMONOVENO: SANCIONES. En caso de infringir las disposiciones imperativas dispuestas en el presente acto administrativo, se impondrán las sanciones respectivas y en el marco de la Ley 1801 de 2016 y el Código Penal conforme lo señalan las Resoluciones 380 y 385 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y la Protección Social.*

*ARTICULO VIGESIMO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y será por la duración de la crisis sanitaria según reportes de las autoridades competentes.*

#### **COMUNIQUESE Y CUMPLASE**

*Se expide en el Municipio de La Esperanza, Norte de Santander, a los Dieciocho (18) días del mes de Marzo del año Dos mil veinte (2020)*

**ANTONIO MARIA PEREZ PABON**  
*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 0020 del 18 de marzo del 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN ACCIONES, RECOMENDACIONES Y MEDIDA HIGIÉNICAS PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGAR EL RIESGO DEL CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", 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 0020 del 18 de marzo del 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”.<sup>1</sup>

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 1994<sup>2</sup> 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 2020<sup>3</sup>, 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*

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior<sup>4</sup>).

*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 necesario<sup>5</sup>.*

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,

<sup>4</sup> 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 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

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 69-70.

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.

En definitiva, en lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020<sup>6</sup> se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>7</sup>, 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 públicos<sup>8</sup>) 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.*

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>9</sup> 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 automático<sup>10</sup>.

(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 CPACA<sup>11</sup>, que regula el

---

<sup>9</sup> 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 decrete».

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

<sup>11</sup> 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

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 oportuna<sup>12</sup>. 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 CPACA<sup>13</sup>. 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:

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	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.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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».

	<i>Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.</i>
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	<i>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 que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	<i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i>
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
<b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b>	<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>

### 2.4.3. Caso

#### concreto

#### 2.4.3.1 Estudio de procedencia

En relación con cuales son aquellos actos administrativos que pueden ser examinados vía control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado desde otrora ha decantado de manera pacífica una línea jurisprudencia en virtud de la cual ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 del 2011, concluyendo en líneas generales que serán aquellos de que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

En ese sentido se han logrado identificar tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En virtud de lo anterior se procederá a determinar si dentro del *sub judice* es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 0020 del 18 de marzo del 2020 o si, por el contrario, habrá lugar a declarar la improcedencia del presente medio de control.

➤ **Que se trate de un acto de carácter general**

Ahora bien, según Libardo Rodríguez<sup>14</sup> se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 0020 del 18 de marzo del 2020, el cual fue transcrito en acápites precedentes, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general, a saber: (i) de adopta el toque de queda general el todo el Municipio desde el 18 al 24 de marzo del 2020 en el horario de 21:00 a 04:00 horas y toque de queda especial permanente para menores de 18 años y mayores de 60 años; (ii) Ley seca en todo el territorio municipal desde el 18 al 24 de marzo del 2020; (iii) la adopción de distintas medidas respecto de la red pública de instituciones prestadoras de salud, (iv) la prohibición de aglomeraciones y reuniones de todo tipo, (v) el cierre de balnearios y estaderos, (vi) la adopción de medidas de higiene, preventivas y bioseguridad por parte de los distintos establecimientos comerciales y medios de transporte, (vii) la adopción de medidas establecidas por la Secretaría de Educación Departamental en las instituciones educativas del Municipio, (viii) atención al público por parte de los funcionarios de las respectivas dependencias municipales a través de medios tecnológicos y redes sociales, entre otras.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que el Decreto 0020 del 18 de marzo del 2020 resulta ser un acto de carácter general pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes* pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

➤ **Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa**

Ahora bien, no ha sido pacífica la definición de lo que se refiere a la noción de "*función administrativa*"; al respecto, para Alberto Montaña Plata, aquel concepto tiene que ver con "... una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado."<sup>15</sup>

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política señala que el principal propósito de la función administrativa es la consecución del interés general y para lograr ese objetivo establece como principios rectores la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

---

<sup>14</sup> Libardo Rodríguez; *Derecho administrativo general y colombiano Tomo II*, Editorial Temis, pág. 34, "*clasificación de los actos de la administración*".

<sup>15</sup> Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

De acuerdo con lo anterior y para efectos útiles de la presente providencia, se tendrá como concepto de función administrativa como aquella actividad o conjunto de actividades ejercida por los órganos del estado para la realización de sus fines, misiones y funciones.

Ahora bien, para el caso *sub judice*, tenemos que el Decreto 0020 del 18 de marzo del 2020 fue expedido por el alcalde del Municipio de La Esperanza en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en el art. 315 numeral 3 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y la Ley 489 de 1998, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del ente territorial.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el Alcalde del Municipio de La Esperanza en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto 0020 del 18 de marzo del 2020. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

➤ **Que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Ahora bien, el Decreto 0020 del 18 de marzo del 2020 fue expedido por el alcalde del Municipio de La Esperanza tiene fundamento las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, además de los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- ✓ El art. 49 y 95 de la Constitución Política.
- ✓ La ley 1751 de 2015 mediante la cual se regula el derecho fundamental a la salud, la cual en su artículo 5 dispone que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el efectivo derecho fundamental reseñado; y en su artículo 10 establece los deberes de las personas frente a tal derecho en mención.
- ✓ El artículo 598 de la Ley 9 de 1979.
- ✓ El parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3. del Decreto 780 del 2016 emanado por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- ✓ La modalidad de transmisión del Coronavirus Covid-19 y las recomendaciones por parte de los expertos para evitar su contagio y propagación; así como, la declaratoria de pandemia del citado virus por parte de la Organización Mundial de la Salud y la decisión adoptada por dicha organización respecto a instar a los estados a tomar acciones urgentes para la mitigación del mismo.
- ✓ El Decreto 385 del 12 de marzo del 2020 proferido por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, mediante el cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.
- ✓ Las recomendaciones que se han dado por parte de las autoridades pertinentes en relación con las medidas a adoptar para hacer frente a la pandemia.
- ✓ El Decreto No. 000308 del 14 de marzo del 2020 proferido por el Gobernador de Norte de Santander por medio del cual se declara la calamidad pública en todo el departamento.

- ✓ El Decreto 000311 del 17 de marzo del 2020 proferido por el Gobernador de Norte de Santander por medio del cual se declara la calamidad pública en todo el departamento.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante el Decreto 0020 del 18 de marzo del 2020 no se pueden entender expedidas en desarrollo expreso de decreto legislativo alguno, pues de hecho las mismas tienen como fundamento el ejercicio de facultades ordinarias y el acatamiento de decisiones e indicaciones adoptadas por las autoridades del orden nacional, en los términos ampliamente descritos.

En efecto, si bien el citado Decreto fue proferido por una autoridad territorial -presupuesto subjetivo- y tiene como finalidad adoptar medidas encaminadas a salvaguardar la salud y en ese sentido propender por la prevención de riesgos y contagio del Coronavirus Covid-19 en el Municipio de La Esperanza, lo cierto es que lo allí adoptado tiene fundamento las facultades ordinarias y el acatamiento de decisiones e indicaciones dadas por las autoridades del orden nacional respecto al asunto descrito, las cuales no tiene como cimiento las potestades de excepción adoptadas por el Presidente de la República a través de los Decretos legislativos proferidos por este dentro el estado de excepción declarado.

En este sentido debe decirse que, aun cuando 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.

Aunado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral del Decreto 0020 del 18 de marzo del 2020 puede observarse que en ninguna parte el alcalde municipal refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico 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 0020 del 18 de marzo del 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 control inmediato de legalidad del Decreto 0020 del 18 de marzo del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN ACCIONES, RECOMENDACIONES Y MEDIDA HIGIÉNICAS PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGAR EL RIESGO DEL CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", proferido por el alcalde municipal de La Esperanza, por 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 municipal de La Esperanza 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.

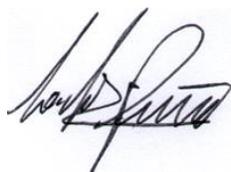
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

(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**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**  
San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00162-00</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, con fundamento en lo reglado en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, a proferir sentencia de Única Instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto No. 117 del 4 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, Departamento Norte de Santander.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 13 de abril de 2020 el Despacho del Ponente 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 15 de abril 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 No. 24 para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Mediante memorial de fecha 8 de mayo de 2020, recibido por correo electrónico el día 11 de mayo de 2020, el señor Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, se declaró impedido para conocer del presente asunto, al argumentar que entre él y el Jefe de la Oficina de Pensiones de la Alcaldía de Cúcuta, es decir, el abogado Miguel Ángel Celis Rodríguez hay un parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad.

En virtud de la anterior declaratoria de impedimento, esta Corporación mediante auto del 12 de mayo de 2020, resolvió aceptarla y en consecuencia ordenó la comunicación del presente asunto al Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos, para que actuara en reemplazo del 24.

Por otro lado, el Despacho del Magistrado Ponente procedió a estudiar el requisito de conexidad para una posible acumulación de procesos, con respecto a los

Decretos 108 del 20 de marzo de 2020, No. 110 del 23 de marzo de 2020, No. 117 del 4 de abril de 2020 y 124 del 26 de abril de 2020 frente al Decreto No. 106 del 17 de marzo de 2020, considerando en este caso en concreto no se reúnen los criterios exigidos por el Honorable Consejo de Estado, que señaló: **"la conexión de los actos objeto de control inmediato de legalidad *relación que, en el caso concreto, viene dada por tratarse del acto principal y del acto que, posteriormente lo modificó.*"**;

Finalmente, mediante auto de fecha 12 de mayo de 2020, se decidió no decretar la acumulación de los procesos de control de legalidad 54-001-23-33-000-2020-00087-00, 54-001-23-33-000-2020-00088-00, 54-001-23-33-000-2020-00162-00 y 54-001-23-33-000-2020-00264-00 al de radicado 54-001-23-33-000-2020-00086-00.

### **1.2.- Intervenciones de autoridades.**

No se realizaron intervenciones.

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

El señor Agente del Ministerio Público, no rindió concepto de fondo.

## **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 a resolver hace relación con determinar si el Decreto 117 del 4 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, *"Por medio del cual se establece transitoriamente en el municipio de Cúcuta el sistema de pico y cédula de ciudadanía para la realización de compras en supermercados y tiendas, así como para cobros de auxilios, subsidios y similares, también para la utilización de los servicios bancarios, incluidos cajeros automáticos y se fija horario para la atención al público en los establecimientos que presten esos servicios, todo esto con la finalidad de implementar la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por coronavirus (CORONAVIRUS DISEASE 2019 COVID -19) en el municipio de Cúcuta"* es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad, luego de verificar si el mismo fue expedido o no en desarrollo de un Decreto Legislativo.

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

La Sala Plena de esta Corporación considera, luego del análisis del texto del Decreto 117 del 4 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, así como del ordenamiento jurídico superior, que no hay lugar a analizar la legalidad del mismo en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Lo anterior, por cuanto 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 del Municipio, 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.

Sumado a lo anterior, debe la Sala precisar que aun cuando en el referido Decreto Municipal se cita como fundamento el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el Presidente declaró el estado de emergencia económica y social por el término de 30 días, ello no resulta un argumento válido para concluir que se trata de un acto administrativo proferido en desarrollo de un decreto legislativo, ya que a través del precitado Decreto 417 solamente se declaró el estado de emergencia sin que se haya tomado ninguna otra medida relacionada con autorizar figuras como la del pico y cedula para que las personas puedan realizar compras, y los horarios de atención al público.

En el mismo sentido se tiene que, aun cuando en el Decreto 117 del 4 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, se citan también los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, el 420 del 18 de marzo de 2020, y el 457 del 22 de marzo de 2020, todos expedidos por el Gobierno Nacional en fecha posterior de la declaratoria del estado de emergencia, lo cierto es que estos decretos no fueron expedidos como decretos legislativos, sino que se expidieron con fundamento en las normas constitucional y legales que facultan al Presidente para tomar decisiones sobre el manejo del orden público.

## **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 (guerra exterior y conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia económica y social 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”.*

En el artículo 185 del CPACA se prevé el procedimiento a aplicar por el Tribunal dentro del medio de control inmediato de legalidad.

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 117 del 4 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, 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 117 del 4 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta**, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad, regido por lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado Decreto 117 del 4 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, *"Por medio del cual se establece transitoriamente en el municipio de Cúcuta el sistema de pico y cédula de ciudadanía para la realización de compras en supermercados y tiendas, así como para cobros de auxilios, subsidios y similares, también para la utilización de los servicios bancarios, incluidos cajeros automáticos y se fija horario para la atención al público en los establecimientos que presten esos servicios, todo esto con la finalidad de implementar la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por coronavirus (CORONAVIRUS DISEASE 2019*

COVID -19) en el municipio de Cúcuta"

Resulta pertinente transcribir el texto del citado Decreto:

#### **“CONSIDERANDO**

*Que mediante Decreto 0101 del 14 de marzo del 2020 esta Administración Municipal declaró la existencia de una calamidad pública en razón al grave problema de salubridad generado por la pandemia del coronavirus COVID - 19, con la finalidad de adelantar medidas tendientes a proteger a la población y buscar evitar la expansión de la enfermedad.*

*Que el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el lapso de treinta (30) días, invocando razones de salubridad pública derivadas del brote de la enfermedad causada por el Coronavirus COVID-19.*

*Que el Presidente de la República por Decreto 418 del 18 de marzo del 2020 procedió a dictar medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de ese virus.*

*Que el Presidente de la República mediante Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 imparte instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, señalando en su artículo primero: "Objeto. El presente decreto establece 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 por causa del Coronavirus COVID- 19, al decretar medidas sobre el particular.*

*Que esta Administración Municipal armonizó las medidas de policía asumidas a nivel municipal con las nacionales, expidiendo el Decreto 108 del 20 de marzo del 2020 y en aras de garantizar la salud y la vida de las personas, adoptó la aplicación y ejecución de medidas transitorias de policía con la finalidad de prevenir y reducir los factores de riesgo y de contagio de las personas controlando las consecuencias negativas de la enfermedad COVID - 19, decretando un aislamiento social obligatorio en el municipio de Cúcuta a partir del día sábado 21 de marzo del 2020 desde las 4 a.m. hasta el día martes 24 de marzo del 2020 a las 4 a.m.*

*Que el Presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo del 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del territorio nacional a partir de las 00.00 horas del 25 de marzo del 2020 hasta las 00.00 del 13 de abril del 2020.*

*Que esta Administración Municipal armonizó las medidas presidenciales en el municipio de Cúcuta mediante Decreto 110 del 23 de marzo del 2020, puntualmente en lo atinente al aislamiento preventivo obligatorio para los habitantes del municipio de Cúcuta, manteniéndose vigente las excepciones para la movilidad consagradas en el Decreto Presidencial 457 del 22 de marzo del 2020 y el Decreto Municipal 108 del 20 de marzo del 2020.*

*Que no obstante el contenido de las disposiciones legales citadas de orden Nacional y municipal se observa que se presentan aglomeraciones y reuniones de personas para hacer compras en supermercados y tiendas y utilizar los servicios bancarios en sus diferentes modalidades, lo cual se convierte un grave peligro de expansión de la enfermedad derivada del coronavirus COVID - 19.*

*Que en ese orden de ideas, es necesario en aras de garantizar la salud y la vida de los habitantes del municipio de Cúcuta, establecer un sistema de pico y cédula para regular el acceso a esos servicios de manera transitoria mientras se supera el estado de calamidad por salubridad pública decretado, para que solamente en los días que se señalarán, las personas utilicen los mismos atendiendo al último número de su cedula de ciudadanía.*

*Lo anterior, sin desconocer las excepciones a la movilidad consagradas en el Decreto Presidencial 457 del 22 de marzo del 2020, las contenidas en el artículo 2 de la Resolución 000464 de Marzo 18 del 2020 del Ministerio de Salud y las previstas en los Decretos Municipales 108 del 20 de marzo del 2020 y 110 del 23 de marzo del 2020.*

*Que en consideración a lo expuesto, el Alcalde Municipal de Cúcuta, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales,*

### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Imponer transitoriamente a partir de lunes 6 de abril del 2020 desde las 00.00 horas, hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República, un pico y cédula obligatorio en el municipio de Cúcuta para todos sus habitantes, para la realización de las siguientes actividades:*

- 1. Compras en supermercados y tiendas, así como para todos los demás establecimientos dedicados a la venta de víveres y demás elementos alimenticios.*
- 2. La utilización de los servicios bancarios, retiros, pagos y similares tanto en los establecimientos bancarios como en los cajeros automáticos y demás centros de pagos destinados al recibo, recaudo de cobras de toda naturaleza.*
- 3. La realización de cobras de auxilios, subsidios y similares, en establecimientos bancarios y centros de acopio y pago autorizados para tal efecto.*
- 4. El recibo y envío de giros y mercancías en establecimientos legalmente autorizados para tal efecto.*
- 5. Centros de pagos de telefonía celular y servicios similares.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** *Para tal efecto, se determina el siguiente orden de pico y cedula, para el normal ejercicio de las actividades anteriormente descritas:*

*LUNES: podrán realizarlas los titulares de las cedula de ciudadanía terminadas en 1 Y 2.*

*MARTES: podrán realizarlas los titulares de las cedula de ciudadanía terminadas en 3 v 4.*

*MIERCOLES: podrán realizarlas los titulares de las cedula de ciudadanía terminadas en 5 y 6. JUEVES: podrán realizarlas los titulares de las cedula de ciudadanía terminadas en 7 y 8. VIERNES: podrán realizarlas los titulares de las cedula de ciudadanía terminadas en 9 y 0.*

**SABADOS Y DOMINGOS HABRA RESTRICCIÓN TOTAL, SALVO LOS SERVICIOS DOMICILIARIOS.**

**PARÁGRAFO PRIMERO.** *Para la realización de las actividades ya descritas en los días de pico y cedula, solo se permitirá la movilización de **UNA SOLA PERSONA**, con esa única finalidad.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** *Esta medida tendrá coma excepción a las padres de*

*familia o acudientes de las estudiantes de las instituciones Educativas que deban recibir el complemento alimentario para consume en casa del Programa de Alimentación Escolar - PAE, de conformidad al cronograma de entrega, establecido por la Secretaría de Educación Municipal.*

**PARÁGRAFO TERCERO.** *En materia de movilidad se mantienen vigentes las excepciones consagradas en el Decreto Presidencial 457 del 22 de marzo del 2020, las contenidas en el artículo 2 de la Resolución 000464 de Marzo 18 del 2020 del Ministerio de Salud y las previstas en las Decretos Municipales 108 del 20 de marzo del 2020 y 11 o del 23 de marzo del 2020.*

**ARTÍCULO TERCERO.** *Imponer transitoriamente a partir de lunes 06 de abril del 2020 desde las 00.00 horas, hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la Republica, para las establecimientos comerciales que presten los servicios relacionados en el artículo primero del presente decreto, un horario de atención al público desde las 6.00 a.m. hasta las 18.00 horas.*

**ARTÍCULO CUARTO.** *Para efecto del cumplimiento de este decreto, se requerirá a las autoridades de Policía por conducto de su comandante, y demás autoridades militares y de gobierno municipal, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el Municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016, esto en aras de garantizar el bienestar social y la salubridad de la colectividad.*

*Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales que sea del caso adelantar contra los infractores que pongan en peligro o causen daño a la salubridad pública objeto de protección de la presente norma.*

**ARTÍCULO QUINTO. REMITIR** *copia del presente acto a la Policía Metropolitana de Cúcuta y a los organismos de Seguridad que operen en el Municipio y demás autoridades Departamentales y Municipales, para lo de su competencia.*

**ARTÍCULO SEXTO. DISPONER** *de conformidad con lo previsto en el artículo tercero del Decreto 418 del 18 de marzo del 2020, la remisión y comunicación de manera inmediata al Ministerio del Interior, las decisiones contenidas en el presente acto administrativo.*

**ARTÍCULO SEPTIMO. ORDENAR** *al área de Prensa y Comunicaciones del Municipio de Cúcuta, la publicación del presente acto administrativo para difusión y conocimiento de la comunidad en general.*

**ARTÍCULO OCTAVO.** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con establecer “el sistema de pico y cédula de ciudadanía para la realización de compras en supermercados y tiendas, así como para cobros de auxilios, subsidios y similares, también para la utilización de los servicios bancarios, incluidos cajeros automáticos y se fija horario para la atención al público en los establecimientos que presten esos servicios” en el Municipio de San José de Cúcuta, 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.

Debe la Sala precisar que aun cuando en el referido Decreto Municipal se cita como fundamento el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el

Presidente declaró el estado de emergencia económica y social por el término de 30 días, ello no resulta un argumento válido para concluir que se trata de un acto administrativo proferido en desarrollo de un decreto legislativo, ya que a través del precitado Decreto 417 solamente se declaró el estado de emergencia sin que se haya tomado ninguna otra medida relacionada con autorizar figuras como la del pico y cedula para que las personas puedan realizar compras, y los horarios de atención al público.

En el mismo sentido se tiene que, aun cuando en el Decreto 117 del 4 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, se citan también los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, el 420 del 18 de marzo de 2020, y el 457 del 22 de marzo de 2020, todos expedidos por el Gobierno Nacional en fecha posterior de la declaratoria del estado de emergencia, lo cierto es que estos decretos no fueron expedidos como decretos legislativos, sino que se expidieron con fundamento en las normas constitucional y legales que facultan al Presidente para tomar decisiones en materia del manejo del orden público a efectos de contrarrestar su alteración por los efectos del covid-19.

En efecto, Mediante el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, el Presidente tomó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, con fundamento en las facultades constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

En el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el Presidente impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, con fundamento en las atribuciones Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020.

Finalmente, a través del Decreto 457 del 20 de marzo de 2020, el Presidente impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que Decreto 117 del 4 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto 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 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:

---

<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.

*“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 dependan 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 Municipal 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, permitiéndose en el artículo cuarto, 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.

Mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de términos a partir del 1° de julio de 2020, y se reiteró la posibilidad del ejercicio del medio de control de nulidad durante el tiempo que dure la suspensión de términos, 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.

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 117 del 4 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, *"Por medio del cual se establece transitoriamente en el municipio de Cúcuta el sistema de pico y cédula de ciudadanía para la realización de compras en supermercados y tiendas, así como para cobros de auxilios, subsidios y similares, también para la utilización de los servicios bancarios, incluidos cajeros automáticos y se fija horario para la atención al público en los establecimientos que presten esos servicios, todo esto con la finalidad de implementar la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por coronavirus (CORONAVIRUS DISEASE 2019 COVID -19) en el municipio de Cúcuta"*, 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

San José de Cúcuta 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 24 de junio 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



**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)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00174-00</b> <b>Acumulado con 54001-23-33-000-2020-00175-00.</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 048 del 19 de marzo de 2020**, y el **Decreto 049 del 20 de marzo de 2020**, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 13 de abril de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 048 del 19 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 15 de abril 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 que data del 18 de mayo de 2020, a través del cual advierte la posibilidad de acumulación de los procesos actualmente en trámite en la Corporación, radicado 54001-23-33-000-**2020-00174-00** de este Despacho, y 54001-23-33-000-**2020-00175-00** del Despacho a cargo de la Magistrada Dra. María Josefina Ibarra Rodríguez, que versa sobre el control de legalidad del **Decreto 049 del 20 de marzo de 2020**, por medio del cual modifica el Decreto 048 del 19 de marzo de 2020 del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

Por medio de auto del 28 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. Por último, hace constar que fue allegado al correo de la Secretaría el concepto del Ministerio Público correspondiente al proceso **2020-00174-00**.

**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-**2020-00174-00**, 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 el mismo sentido, sostiene que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el Decreto expedido por la Alcaldía de Los Patios a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, conforme a las previsiones de la Ley 137 artículo 20, como de la Ley 1437 artículos 136 y 151.14, pues si bien aparecen acreditados los factores subjetivo de autoría (autoridad municipal) y de objeto (acto de carácter general), no ocurre lo mismo con el factor de motivo o causa (que sea consecuencia del ejercicio de función administrativa y como desarrollo de decreto legislativo durante los estados de excepción), al margen de consideraciones sobre su juridicidad, la que se presume.

## **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 048 del 19 de marzo de 2020**, y el **Decreto 049 del 20 de marzo de 2020**, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

### **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si tanto el **Decreto 048 del 19 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 MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER”*, como el **Decreto 049 del 20 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se modifica el Decreto No. 048 del 19 de marzo de 2020”*, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, 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 exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

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 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 excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, 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*

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> Artículo 215.

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

*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 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 Estado<sup>6</sup>, 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.

---

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

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 048 del 19 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 MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER*”, como el **Decreto 049 del 20 de marzo de 2020** “*Por medio del cual se modifica el Decreto No. 048 del 19 de marzo de 2020*”, si bien se tratan de actos dictados por una autoridad territorial, como lo es el **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, -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 Alcalde Municipal, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, al igual que el artículo 91 la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012, Decreto Ley 785 de 2005, Decreto 1093 de 2015, Decreto 815 de 2018, la Ley 1801 de 2016 y el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012.

En particular, en el **Decreto 048 del 19 de marzo de 2020**, hace referencia al Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Departamento Norte de Santander, por el cual se adoptaron medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de Coronavirus COVID-19 en el Departamento.

Aunado a lo anterior, el Decreto objeto de análisis considera otro aspecto normativo, cual es lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>7</sup>, que regula las funciones de los alcaldes relativas a la conservación y mantenimiento del orden público.

De la lectura detallada de las demás consideraciones del Decreto en cuestión, se aprecia que hace referencia al Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República, “*Por el cual se imparten instrucciones para*

---

<sup>7</sup> **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. (...)

*expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.*

Ciertamente, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 se expidió<sup>8</sup>, 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 4<sup>9</sup>, 303<sup>10</sup> y 315<sup>11</sup> de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>12</sup>, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público, adoptando, entre otras, las medidas de toque de queda general y especial con sus respectivas excepciones, y la prohibición del consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones.

En cuanto al **Decreto 049 del 20 de marzo de 2020**, se advierte que dispuso la modificación del **Decreto 048 del 19 de marzo de 2020**, y en su artículo primero decreta que el artículo tercero del decreto 048 de 19 de marzo de 2020, quedará así: **“TOQUE DE QUEDA ESPECIAL: ADOPTAR para los menores (..)”**. Adicionalmente, en su artículo segundo, incluye un párrafo nuevo al artículo tercero del **Decreto 048 del 19 de marzo de 2020**.

Igualmente, en su parte considerativa, además de invocar las atribuciones conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, al igual que el artículo 91 la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012, Decreto Ley 785 de 2005, Decreto 1093 de 2015, Decreto 815 de 2018, la Ley 1801 de 2016 y el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, 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, y al Decreto Departamental 000311 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual 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.

Por último, considera el Decreto Departamental 000318 del 20 de marzo de 2020, que trata de la modificación del Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, acerca de las medidas adoptadas de restricción de circulación, toque de queda especial,

---

8

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

<sup>9</sup> 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"

<sup>10</sup> 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 (...)"

<sup>11</sup> 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 (...)"

<sup>12</sup> 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.

prohibición del consumo de bebidas embriagantes, prohibición de reuniones y aglomeraciones, y aislamiento social para todos, y además hace alusión al Decreto Nacional 420 de 2020.

Ahora, hay que destacar que el decreto Nacional traído a colación en los decretos objeto de análisis, esto es, el **Decreto 420 del 18 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional impartió 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.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que los decretos objeto de análisis, tienen como fundamento principal la adopción de uno 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 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 2016<sup>13</sup> 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,

---

<sup>13</sup> “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 048 del 19 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 MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER*”, y el **Decreto 049 del 20 de marzo de 2020** “*Por medio del cual se modifica el Decreto No. 048 del 19 de marzo de 2020*”, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, 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 Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS** 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, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado

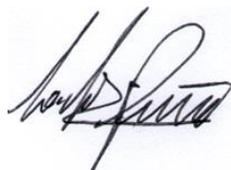


**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA

**Radicado:** 54001-23-33-000-2020-00174-00  
Acumulado con 2020-00175-00  
**Control Inmediato de Legalidad**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**  
San José de Cúcuta, primero (1) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00177-00</b> <b>ACUMULADO 2020-00180-00</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 proferir sentencia de única instancia, dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto No. 051 del 23 de marzo de 2020** y el **Decreto No. 056 del 27 de marzo de 2020**, expedidos por el Alcalde del Municipio de Los Patios, Departamento Norte de Santander.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1.- Actuación procesal surtida**

Mediante auto del 13 de abril de 2020 el Despacho del Magistrado Ponente 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 15 de abril del año en curso e 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 23 II para Asuntos Administrativos, para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

En relación con el expediente radicado 2020-00180, mediante auto del 13 de abril de 2020 el Despacho de la Magistrada María Josefina Ibarra Rodríguez decidió avocar conocimiento, ordenándose en el referido proveído la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del referido Decreto.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 13 de abril del año en curso e 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 No. 24 para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Posteriormente, a través de informe secretarial de fecha 18 de mayo de 2020, la Secretaria de esta Corporación, informó al Despacho del Magistrado Robiel Amed Vargas González sobre la posible acumulación del expediente radicado 2020-00177 al 2020-0180, al indicar que el Decreto No.051 del 23 marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Los Patios había sido modificado por el Decreto No. 056 del 27 de marzo de 2020, que cursaba en el despacho de la Magistrada María Josefina Ibarra Rodríguez.

En virtud de lo anterior, el Despacho del Magistrado Robiel Amed Vargas González, a través del auto del 18 de mayo de 2020 procedió a estudiar el requisito de conexidad respecto a los Decretos 051 del 23 de marzo de 2020 y el 056 del 27 de marzo de 2020, considerando pertinente decretar la acumulación de estos.

## **1.2.- Intervenciones de autoridades.**

### **1.2.1. Dentro del expediente de radicado 2020-00177**

No se realizaron intervenciones.

### **1.2.2. Dentro del expediente de radicado 2020-00180**

No se realizaron intervenciones.

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

### **1.3.1. Dentro del expediente de radicado 2020-00177**

El señor Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos, no rindió concepto de fondo.

### **1.3.2. Dentro del expediente de radicado 2020-00180**

El señor Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, no rindió concepto de fondo.

## **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 los Decretos 051 del 23 de marzo de 2020, "**POR MEDIO DEL CUAL SE PROHIBE DE DECRETA EL CIERRE DE LAS OFICINAS DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS EN CUMPLIMIENTO AL DECRETO 457 DE 2020**"(SIC), y el Decreto No. 056 del 27 de marzo de 2020 "**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO NO. 051 DEL 23 DE MARZO DE 2020**", expedidos por el Alcalde del municipio de Los Patios, son pasibles de ser analizados en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Para tal efecto, se verificará si dichos actos fueron expedidos 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 de los Decretos 051 del 23 de marzo de 2020 y 056 del 27 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de Los Patios, así como el ordenamiento jurídico superior, la Sala considera que no hay lugar a analizar la legalidad de los mismos, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de actos administrativos de carácter general, expedidos en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fueron dictados 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.

### 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 (estado de guerra exterior y de conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia económica y social 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 tratase 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”.*

Por su parte en el artículo 185 del CPACA, se regula el procedimiento que ha de seguirse en este Tribunal para el trámite de los procesos que se siguen por el medio de control inmediato de legalidad.

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 los Decretos 051 del 23 de marzo de 2020 y 056 del 27 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de Los Patios, no pueden ser analizados en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que los **Decretos 051 del 23 de marzo de 2020 y 056 del 27 de marzo de 2020**, expedidos por el Alcalde del Municipio de Los Patios, no pueden ser analizados en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto se tiene que el Decreto 051 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, **“POR MEDIO DEL CUAL SE PROHIBE SE DECRETA EL CIERRE LAS OFICINAS DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS EN CUMPLIMIENTO AL DECRETO 457 DE 2020”(SIC)**

#### **“CONSIDERANDO**

*Que, el Presidente de la República mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaro el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el lapso de treinta (30) días, invocando razones de salubridad pública derivadas del brote de enfermedad causadas por el coronavirus COVID-19.*

*Que mediante Decreto No 311 del 17 de marzo de 2020, La Gobernación de Norte de Santander, adopto medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por coronavirus en el Departamento Norte de Santander.*

*Que mediante Decreto N° 045 de marzo 16 de 2020 el municipio de Los Patios Norte de Santander, declaró la calamidad pública.*

*Que mediante Decreto N° 046 de marzo 17 de 2020 se modificó el decreto N° 045 de marzo 16 de 2020 por medio del cual se declaró la calamidad pública y se ordena un plan de acción específico en respuesta para la contención y recuperación, que permita la atención de los efectos adversos que ocasionan el ingreso del brote de enfermedad por coronavirus en Colombia.*

*Que, mediante Decreto No. 50 de 21 de Marzo de 2020 se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Los Patios Norte de Santander Que, mediante Decreto No.457 del 22 de marzo de 2020, Gobierno Nacional se imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del Orden Público.*

*Que, en lo mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO:** *PROHIBASE el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en el Municipio de Los Patios a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 457 de marzo 22 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior*

**ARTICULO SEGUNDO: INOBSERVANCIA DE LA MEDIDA.** *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas, mediante el presente Decreto darán lugar a sanciones penales previstas en el artículo 368 del Código Penal y las multas previstas en el Decreto 780 de 2016.*

**ARTICULO TERCERO: APOYO DE LAS AUTORIDADES DE POLICIA. REQUERIR** *a las autoridades de policía por conducto de su comandante, y demás autoridades militares y de gobierno municipal, a cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, para lo cual deberán realizar operativos de rigor en todo el municipio, y proceder a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la ley 1801 de 2016, en aras de garantizar el bienestar social y la salubridad colectiva. Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales que se deban adelantar contra los infractores que pongan en peligro o causen daño a la salubridad pública objeto de protección de la presente norma.*

**ARTICULO CUARTO:** *Remitir copia del presente acto a la Ministerio del Interior, Policía Nacional, Oficina de Prensa, Autoridades Departamentales y Municipales, para lo de su competencia.*

**ARTICULO QUINTO:** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición.”*

Posteriormente, el señor Alcalde de Los Patios expidió el Decreto No. 056 del 27 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO NO.051 DEL 23 DE MARZO DE 2020", decidiendo lo siguiente:

*“(…) Que, mediante Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, Gobierno*

*Nacional se imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del Orden Público.*

*Que, en lo mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO: MODIFÍQUESE el título del decreto N° 051 de marzo 23 de 2020, el cual quedará así: “POR MEDIO DEL CUAL SE PROHIBE EL CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS EN CUMPLIMIENTO AL DECRETO 457 DE 2020.**

**ARTICULO SEGUNDO:** *Las disposiciones de este decreto, conservarán, su vigencia.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Remitir copia del presente acto a la Ministerio del Interior, Policía Nacional, Oficina de Prensa, Autoridades Departamentales y Municipales, para lo de su competencia.*

**ARTICULO QUINTO:** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición.”*

Es claro que en el texto de estos Decretos no se hace alusión expresa a que las normas que se expiden en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID- 19, 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.

Al respecto debe la Sala precisar que aun cuando al inicio de los considerandos del Decreto No. 051 del 23 de marzo de 2020, se cita el Decreto 417 de 2020, es evidente que ello no es un argumento válido para concluir que el decreto municipal se expidió en desarrollo de un decreto legislativo, ya que a través del Decreto 417 solamente se declaró la emergencia económica y social por el termino de 30 días, sin que se haya tomado otra medida concreta relacionada con temas propios de la emergencia económica y social.

Además de lo anterior, es claro que la medida tomada por el Alcalde, relacionada con la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y en establecimientos de comercio, para el 23 de marzo de 2020, no constituye el desarrollo de ningún Decreto legislativo de los expedidos antes de esa fecha.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma de declarar improcedente el medio de control, huelga señalar que el fundamento normativo que se cita por el señor Alcalde es de rango legal y la mayoría era anterior a la fecha de declaratoria del estado de emergencia económica y social.

En efecto, se cita el Decreto No. 311 del 7 de marzo de 2020, por el cual la Gobernación adoptó medidas y acciones transitorias de policía para evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por coronavirus en el Departamento Norte de Santander.

Seguidamente se menciona los Decretos 045 del 16 de marzo de 2020, por el cual se declaró la calamidad pública en el municipio de Los Patios, y el 046 del 17 de marzo del mismo año en el que se declaró la calamidad pública y se ordenó un plan

de acción específico para la contención y recuperación, que permita la atención de los efectos adversos que ocasionan el ingreso del brote de enfermedad por coronavirus en Colombia.

Posteriormente, trae a colación el Decreto No. 50 del 21 de marzo de 2020 mediante el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Los Patios, Norte de Santander.

Finalmente, expuso que a través del Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del Orden Público.

Se reitera, entonces, que se trata de normas de rango legal y que la mayoría son expedidas con anterioridad al 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 051 del 23 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 056 del 27 de marzo de 2020, se expiden normas en materia de prevención de la salubridad pública y el mantenimiento del orden público, medidas tomadas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID- 19, 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 los **Decretos 051 del 23 de marzo de 2020 y 056 del 27 de marzo de 2020**, expedidos por el Alcalde del Municipio de Los Patios, no pueden ser analizados a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de actos administrativos ordinarios de carácter general expedidos 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 fueron dictados 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.

Ahora bien, resulta necesario advertir que, aun cuando en el Decreto municipal 051, se cita como soporte el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Presidente, mediante 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, es claro que se trata de un Decreto ordinario expedido por el Presidente en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, y por tanto no es un Decreto Legislativo.

Estima la Sala pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en 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:

---

<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.

*“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 del Decreto 051 y su modificatorio el Decreto 056, 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, permitiéndose en el artículo cuarto 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.

Posteriormente, mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de términos a partir del 1° de julio 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.

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 de los **Decretos 051 del 23 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE PROHIBE SE DECRETA EL CIERRE DE LAS OFICINAS DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTE EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS EN CUMPLIMIENTO AL DECRETO 457 DE 2020”(SIC) y 056 del 27 de marzo de 2020“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO NO.051 DEL 23 DE MARZO DE 2020”**, proferidos por el Alcalde del Municipio de Los Patios, 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 LOS PATIOS** 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 17 de junio de 2020)



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



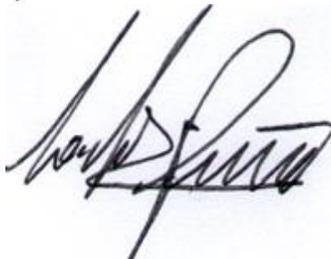
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**

**Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**

**San José de Cúcuta, primero (1) de julio de dos mil veinte (2020)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00179-00</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 054 del 26 de marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 13 de abril de 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado el 15 de abril del año en curso por la Secretaría General de la Corporación, donde se invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; igualmente, se corrió traslado al señor Procurador, para que rindiera concepto, se ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Vencido el término de la publicación del aviso, por Secretaría, se efectuó el envío de la actuación al Agente del Ministerio Público para lo de su competencia. La fecha límite de traslado para concepto se produjo el 13 de mayo de 2020.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 18 de mayo de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo. Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avoca conocimiento, y del aviso a la comunidad.

#### **1.2. Intervenciones**

No se produjeron intervenciones.

### **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 054 del 26 de marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

## **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si el **Decreto 054 del 26 de marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, Departamento Norte de Santander, *“Por medio del cual se suspenden los términos de recaudo para pronto pago del impuesto de industria y comercio y predial unificado y se dictan otras disposiciones”*, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, se procederá a efectuar el análisis material del referido acto, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

## **2.3. Tesis de la Sala**

El **Decreto 054 del 26 de marzo de 2020**, cumple con los presupuestos de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad, por cuanto fue expedido en ejercicio de funciones administrativas, contiene medidas de índole general, abstracto e impersonal, y ha sido dictado en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020, y por tanto, es pasible del control consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Adicionalmente, para la Sala el Decreto analizado adopta medidas legítimas, proporcionales, necesarias y razonables, que guardan concordancia con las normas superiores que le dieron fundamento, esto es, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario” y el **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, ambos expedidos por el Gobierno Nacional.

## **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 exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> Artículo 215.

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 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 excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, 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.*

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

*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 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 Estado<sup>6</sup>, 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**

#### **2.4.3.1 Examen formal del Decreto objeto de control**

En el presente asunto el acto objeto de control es el **Decreto 054 del 26 de marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, Departamento Norte de Santander, *“Por medio del cual se suspenden los términos de recaudo para pronto pago del impuesto de industria y comercio y predial unificado y se dictan otras disposiciones”*, el cual, además de ser un acto dictado por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, se expidió en desarrollo del **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, el cual a su vez, es dictado con base en la declaratoria del estado de excepción mediante **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**<sup>7</sup>, reuniendo por tanto el presupuesto objetivo, que permite su análisis material, veamos:

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Decreto 054 del 26 de marzo de 2020**, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general, a saber: (i) se suspende de manera excepcional, para la vigencia 2020, los plazos para obtener los incentivos

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

<sup>7</sup> Por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”.

por pronto pago del Impuesto Predial Unificado y el descuento en el impuesto de industria y comercio, establecidos por los artículos 36 y 48 del Acuerdo Municipal 014 del 13 de septiembre de 2016, y su modificación según Acuerdo Municipal 030 del 3 de enero de 2018, respectivamente, hasta tanto se levanten las medidas establecidas por la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional por causa del COVID-19, y (ii) se habilita la posibilidad para que de manera virtual los contribuyentes puedan pagar en línea el Impuesto Predial Unificado, teniendo como prerrogativa vigente el descuento de pronto pago equivalente al 15% sobre el valor del impuesto a cargo establecido por el estatuto de rentas municipal para el último día hábil del mes de marzo, hasta tanto se levanten las medidas establecidas por la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional por causa del COVID-19.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que el **Decreto 054 del 26 de marzo de 2020** resulta ser un acto de carácter general, pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa del Decreto, éste se expide por el señor Alcalde del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, quien es la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de reglamentar los Acuerdos municipales y dirigir la acción administrativa del Municipio, y en ese sentido el ejercicio de aquellas materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado el acto objeto de análisis, se aprecia que tuvo como fundamento especial las facultades conferidas en el artículo 315 de la Constitución, artículo 91 literal d) de la Ley 136 de 1994, Ley 1801 de 2016, Decretos Nacionales 417, 418, 420, 440, 457 y 461 de 2020, y Decretos Municipales 045, 046 de 2020.

De la lectura detallada de las consideraciones del Decreto, se advierte que el acto objeto de análisis, tiene como fundamento principal que el Presidente de la República a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por causa del brote de la enfermedad coronavirus COVID-19 en Colombia.

En efecto, de conformidad con lo establecido en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, mediante **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**<sup>8</sup>, firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros o encargados de tales funciones, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario contados a partir de la fecha de su expedición, con el fin de conjurar los efectos de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

<sup>8</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110334>

Así mismo, el acto tiene en cuenta que *“las medidas adoptadas por los gobiernos nacional, departamental y municipal, han ordenado una serie de restricciones a la movilidad de la comunidad y el cierre de muchas actividades comerciales y de servicios, las cuales han generado un gran impacto en la económica local afectando a los pequeños, medianos y grandes contribuyentes del municipio”*.

También hace alusión a que *“mediante Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 (..) se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de las tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia económica, social y ambiental declarada mediante Decreto 417 de 2020”*.

Ciertamente en el **Decreto 461 del 22 de marzo de 2020**<sup>9</sup>, el cual le sirve de fundamento al acto objeto de análisis, el señor Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, habiéndose decretado para tal efecto específicamente lo siguiente:

- Facultarse a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, para lo cual no requerirán autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales. Así mismo, se facultó a los mandatarios locales realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en aquellas facultades; sin embargo, deja claro que las facultades otorgadas en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.
- Facultarse a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.
- Que las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el citado Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

En ese orden, desde el punto de vista formal, el **Decreto 054 del 26 de marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, Departamento Norte de Santander, le está dando desarrollo a un decreto legislativo (Decreto 461 del 22 de marzo de 2020) expedido con base en el estado de excepción (artículos

---

9

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20461%20DEL%2022%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

212, 213 y 215 de la Constitución Política), declarado a través del Decreto 417, en el que se adoptaron las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Por ende, resulta dable concluir entonces que el acto aludido, satisface los requisitos normativos propios para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad. Asimismo, dicho acto administrativo cuenta con los datos mínimos exigidos para su identificación, es decir, encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen al momento de proferir el acto, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe, al igual que se encuentra provisto de motivación.

Así las cosas, la Sala procederá a efectuar un análisis de la motivación y las disposiciones del acto objeto de control para establecer su conexidad, congruencia y proporcionalidad con las normas que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

#### **2.4.4.2 Examen material del Decreto objeto de control**

A continuación, se exponen las normas superiores que le sirvieron de fundamento al **Decreto 054 del 26 de marzo de 2020**:

##### **a) Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**

El señor Presidente de la República, por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

##### **b) Ley 1801 de 2016**

En virtud de los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, invocados 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.

##### **c) Decreto 461 del 22 de marzo de 2020**

**Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, dictado por el señor Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 de 2020, “*Por medio el cual se Autoriza*

*temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.*

**“DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.** *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

*En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.*

*Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.*

**PARÁGRAFO 1.** *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

**PARÁGRAFO 2.** *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*

**PARÁGRAFO 3.** *Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente. (Parágrafo 3. Adicionado por el Art. 25 del Decreto 538 de 2020).*

**ARTÍCULO 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales.** *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

**ARTÍCULO 3. Temporalidad de las facultades.** *Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”.*

- **Análisis del articulado del Decreto objeto de control.**

**DECRETA**

**ARTICULO PRIMERO:** Suspender de manera excepcional, para la vigencia 2020, los plazos para obtener los incentivos por pronto pago del Impuesto Predial Unificado y el descuento en el impuesto de industria y comercio, establecidos por los artículos 36 y 48 del Acuerdo Municipal 014 del 13 de septiembre del 2016, y su modificación según Acuerdo Municipal No. 030 del 03 de enero de 2018 respectivamente, hasta tanto se levanten las medidas establecidas por la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno en todo el territorio nacional por causa del brote CORONAVIRUS COVID-19.

**ARTICULO SEGUNDO:** Habilitar la posibilidad para que de manera virtual los contribuyentes puedan realizar los pagos de Impuesto Predial Unificado en línea, teniendo como prerrogativa vigente el descuento de pronto pago equivalente al 15% sobre el valor del impuesto a cargo establecido por el estatuto de rentas municipal para el último día hábil del mes de marzo, hasta tanto se levanten las medidas establecidas por la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno en todo el territorio nacional por causa del brote CORONAVIRUS COVID-19.

**ARTICULO TERCERO:** Una vez levantadas las medidas establecidas por la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno en todo el

territorio nacional por causa del brote CORONAVIRUS COVID-19, desaparecerá la causa que dio origen a la situación suspensiva y por consiguiente se reanudarán los términos de recaudo por pronto pago del impuesto predial unificado y descuentos en el pago del impuesto de industria y comercio en condiciones de normalidad, integrando el término que había transcurrido con anterioridad a la suspensión, al tiempo posterior a su producción.

**ARTICULO CUARTO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición.

En las motivaciones del **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, el Gobierno consideró que los efectos económicos negativos generados por el coronavirus requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales de la pandemia y mitigar la extensión de sus efectos; por lo cual, se hace apremiante la flexibilización de los requisitos en materia presupuestal para la ejecución inmediata de los recursos necesarios para conjurar la crisis sanitaria.

En cumplimiento de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional por motivo del estado de excepción, la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS** expidió el **Decreto 054 del 26 de marzo de 2020**, mediante el cual ordena suspender de manera excepcional, para la vigencia 2020, los plazos para obtener los incentivos por pronto pago del Impuesto Predial Unificado y el descuento en el impuesto de industria y comercio, establecidos por los artículos 36 y 48 del Acuerdo Municipal 014 del 13 de septiembre de 2016, y su modificación según Acuerdo Municipal 030 del 3 de enero de 2018, respectivamente, hasta tanto se levanten las medidas establecidas por la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional por causa del COVID-1; además, habilita la posibilidad para que de manera virtual los contribuyentes puedan pagar en línea el Impuesto Predial Unificado, teniendo como prerrogativa vigente el descuento de pronto pago equivalente al 15% sobre el valor del impuesto a cargo establecido por el estatuto de rentas municipal para el último día hábil del mes de marzo, hasta tanto se levanten las medidas establecidas por la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional por causa del COVID-19.

Bajo ese contexto, la Sala Plena de la Corporación evidencia que el acto contralado desarrolla el citado decreto legislativo, que constituye la fuente directa de dicha reglamentación, siendo expedido durante la vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por Decreto 417 del 17 de abril de 2020.

Al respecto, la Sala Plena considera que no se haya reparo alguno de ilegalidad, toda vez que la Alcaldía Municipal, en uso de las facultades que le fueron otorgadas a través del **Decreto legislativo 461 del 20 de marzo del 2020**, está manteniendo suspendidos los plazos para obtener los incentivos por pronto pago del Impuesto Predial Unificado y el descuento en el impuesto de industria y comercio, tal y como había sido aprobado por el cabildo municipal, y está reduciendo las tarifas de un impuesto del orden territorial como lo es el Predial Unificado, en un 15% sobre el valor del impuesto a cargo establecido por el estatuto de rentas municipal para el último día hábil del mes de marzo, a los contribuyentes que realicen el pago en línea mientras dure la emergencia

económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional por causa del COVID-19.

Según boletín 83<sup>10</sup> y comunicado 24<sup>11</sup> del 10 y 11 de junio de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 2 del **Decreto Legislativo 461 de 2020**, en el entendido de que la facultad que autoriza a los mandatarios locales para reducir las tarifas de los impuestos, no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y que estas medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.

Al respecto el comunicado explicó:

*“Respecto de la medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 461 de 2020, interpretó la Sala Plena que (i) no resulta aplicable a tasas y contribuciones, (ii) es de carácter temporal, (iii) su único objetivo es el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia, y (iv) debe ejercerse con observancia de los mandatos constitucionales, respecto de tarifas previamente fijadas por los órganos competentes, razón por la que no constituye autorización para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que fijaron las tarifas. Bajo este entendimiento, no encontró la Corte contradicción con los artículos 300-4, 313-4 y 338 de la Constitución en tanto la habilitación dada a los gobernadores y alcaldes es únicamente para reducir la tarifa fijada por los órganos competentes. Advirtió que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro de los rangos de las leyes que los hubieren creado o modificado y deberá realizarse conforme con los siguientes criterios, con el fin de evitar arbitrariedades: (i) la medida deberá respetar los principios que rigen el sistema tributario; (ii) la reducción deberá reflejarse en el presupuesto de ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal; y, (iii) al modificar el presupuesto de gastos se atenderán los criterios de equidad y progresividad. En virtud de lo anterior, declaró la constitucionalidad condicionada de la facultad de reducción de tarifas en el entendido de que no permite modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal si no se señale un término menor.” (Se resalta).*

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el **Decreto 054 del 26 de marzo de 2020**, la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS** ordena mantener suspendidos los plazos aprobados por el Concejo Municipal para obtener los incentivos por pronto pago del Impuesto Predial Unificado y el descuento en el impuesto de industria y comercio, lo cual como se viene de analizar anteriormente según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tiene como razón de ser la necesidad de adoptar medidas excepcionales y extraordinarias para efectos de enfrentar las adversas consecuencias económicas derivadas de la crisis que atraviesa el país por cuenta de la pandemia COVID-19 y en ese sentido propender por mitigar de alguna manera ese impacto negativo que ha tenido aquello en los habitantes del territorio nacional, las cuales solo podrán ser ejercidas durante el término que dure la emergencia sanitaria, la Sala considera que el decreto municipal hace uso ajustado de la autorización dada por el **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**.

<sup>10</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Reduci%C3%B3n-de-tarifas-en-impuestos-y-la-modificaci%C3%B3n-del-presupuesto-por-parte-de-las-entidades-territoriales.-como-medidas-para-mitigar-la-crisis-por-el-COVID-19.-son-constitucionales-8925>

<sup>11</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/FIRMADO%20Comunicado%20No.pdf>

De otra parte, en relación con lo establecido en el artículo 2 del Decreto objeto de control a través del cual se preceptúa la reducción en un 15% sobre el valor del impuesto Predial Unificado establecido por el estatuto de rentas municipal para el último día hábil del mes de marzo, a los contribuyentes que realicen el pago en línea mientras dure la emergencia económica, la Sala encuentra que ello se encuentra acorde a las precisas facultades excepcionales establecidas en el Decreto 461 del 2020, pues en virtud de aquel se otorgó a las autoridades locales la facultad de “...reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales” y en ese sentido el ente territorial ha actuado de conformidad efectuando la reducción tarifaria<sup>12</sup>, sin que se esté de manera directa modificando los demás elementos de la obligación tributaria o la normatividad que los regula, más allá de las potestades excepcionales concedidas, por lo cual, no se está desconociendo el principio de reserva de la ley tributaria a la luz de lo preceptuado por la constitución política y va acorde con la exequibilidad condicionada establecida por la Corte Constitucional mediante sentencia C-169 del 2020 y que se cimienta en que “(...) *la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron...*”

Aunado a lo anterior, la Sala encuentra que las medidas dispuestas en el Decreto objeto de análisis guardan conexidad con la causas que originaron la expedición de los decretos legislativos y con la finalidad de enfrentar las adversas consecuencias económicas derivadas de la crisis que atraviesa el país por cuenta de la pandemia Covid-19 y en ese sentido propender por mitigar de alguna manera el impacto negativo que ha tenido aquello en los habitantes del territorio nacional.

Por último, la Sala considera que el acto objeto de análisis material cumple con el requisito de proporcionalidad, por cuanto acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables generado por el COVID-19, ya que acoge las medidas excepcionales del **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, en virtud de las cuales, se autoriza a los Gobernadores y Alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, lo que precisamente realizó la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

En suma, para la Sala el **Decreto 054 del 26 de marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS** adopta medidas legítimas, proporcionales, necesarias y razonables, que guardan concordancia con las normas superiores que le dieron fundamento, esto es, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días

---

<sup>12</sup> “La tarifa del tributo corresponde al valor a pagar, dependiendo del porcentaje determinado sobre la base gravable y que es fijado por la ley, atendiendo al principio de progresividad en donde será mayor la tarifa cuanto mayor sea la capacidad económica del contribuyente, estableciendo un reparto equitativo de las cargas tributarias que son ineludibles, ya que por expreso mandato constitucional es deber del ciudadano contribuir con el financiamiento y las cargas públicas del Estado colombiano, de manera que este pueda cumplir con los fines establecidos.” Elementos de la obligación tributaria escrito por Manuel Andrés León Rojas, especialista en derecho Tributario. <https://www.notinet.com.co/archivos/ELEMENTOs.htm>

calendario” y el **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, ambos expedidos por el Gobierno Nacional.

Finalmente, resta por resaltar, que como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado,<sup>13</sup> “si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

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** que se encuentra ajustado a derecho el **Decreto 054 del 26 de marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, Departamento Norte de Santander, “*Por medio del cual se suspenden los términos de recaudo para pronto pago del impuesto de industria y comercio y predial unificado y se dictan otras disposiciones*”, 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 al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS** 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, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 1 de julio de 2020)



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado

<sup>13</sup> Sobre este aspecto consultar: sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**Magistrado.-**



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**Magistrado.-**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**Magistrado**



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**

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

**Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00185-00 acumulado con 54-001-23-33-000-2020-00196-00**

**Medio de control: Control inmediato de legalidad de los Decretos 063 del 11 de abril y 064 del 13 de abril 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 los Decretos 063 del 11 de abril del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINÚA CON EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*" y 064 del 13 de abril de la misma anualidad a través del cual se modifica el artículo 3 del primogénito de los Decretos enunciados, ambos proferidos por el alcalde del Municipio de Abrego – Norte de Santander.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1 Actuación procesal surtida**

Mediante correo electrónico del 12 de abril del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora el 13 de abril de la misma anualidad-, la alcaldía municipal de Abrego remitió copia digital firmada del Decreto 063 del 11 de abril del 2020 proferido por el Alcalde Municipal de La Esperanza; lo anterior con el fin de que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad pertinente.

Con ocasión de lo anterior 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, el 01 de abril del 2020.

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.

De otra parte, la Secretaria General de esta Corporación mediante informe secretarial de fecha catorce (14) de mayo del dos mil veinte (2020), de conformidad con la providencia de fecha 08 de mayo del 2020 expedida dentro del expediente identificado con el radicado No. 2020-00080, advirtió sobre la posibilidad de acumulación de los expedientes identificados con los radicados 54-001-23-33-000-2020-00084-00 y 54-001-23-33-000-2020-00196-00 al de la referencia; en razón de ello, este Despacho mediante providencia del quince (15) de mayo de la presente anualidad dispuso la acumulación del proceso identificado con radicado No. 54-001-23-33-000-2020-00196-00 -el cual también cursaba en el Despacho de la magistrada ponente del presente fallo- al proceso de la referencia, para efectos de emitir un único pronunciamiento respecto de ambos procesos en atención a la relación de conexidad existente entre los actos objeto de control contenidos en ambos expedientes.

En relación con el proceso acumulado, esto es, el expediente 54-001-23-33-000-2020-00196-00, su conocimiento había sido avocado mediante auto del 14 de abril del 2020, por el despacho de la ponente.

## **1.2 Intervenciones**

### **1.2.1. Municipio de Abrego**

El alcalde Municipal de la citada entidad territorial mediante oficio AGD-SGM-004 del 21 de abril del 2020, en relación con el expediente 2020-00185, adujo que la expedición del decreto No. 063 del 11 de abril del 2020 obedece a las directrices nacionales y departamentales, esto es, el Decreto No. 00311 y 00318 de marzo del 2020 expedidos por el Gobernador de Norte de Santander, las Resoluciones No. 380 y 385 de la misma anualidad expedidas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, y los Decretos 417, 418 y 420 de marzo del 2020 expedidos por el Gobierno Nacional.

Afirma que todo lo anterior se dio con el fin de armonizar el desarrollo del poder público con el Gobierno Nacional, toda vez que las directrices expuestas e implementadas en el Municipio de Abrego obedecen claramente a la recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social y por consiguiente, estas son materializadas en el Decreto 531 del 2020, que deroga el Decreto 457 del 2020 al impartir nuevas medidas de seguridad, mitigación y prevención del contagio, además de extender el plazo de aislamiento obligatorio hasta el 27 de abril del 2020.

### **1.2.2. Ministerio Público**

No emitió concepto.

## **1.3 Actos objeto de control de legalidad**

El contenido de los Decretos materia de control es el siguiente:

✓ Decreto No. 063 del 11 de abril del 2020:

"DECRETO No. 063  
(De abril 11 de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINUA CON EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID- 19 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ABREGO NORTE DE SANTANDER En uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las conferidas en el artículo 315 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, señala,

C O N S I D E R A N D O

Que, la Constitución así como la Ley 136 de 1994 establece que es facultad del Alcalde, 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.

Que, la misma Ley 136 de 1994 en su artículo 91, pregona que en relación con el orden público le compete al alcalde:

Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

- Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;
- Decretar el toque de queda;
- Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

Que, el nuevo Coronavirus (COVID-19) ha sido catalogado por la Organización mundial de la salud como emergencia en salud pública de importancia Internacional (ESPII) siendo declarada la emergencia sanitaria a nivel nacional por expreso mandato del Presidente de la República el día 12 de marzo de la presente anualidad. Se han identificado casos en todos los continentes y el seis (6) marzo hogaño, se confirmó el primero en Colombia.

Que, el medio de transmisión del COVID -19 se produce cuando una persona contagiada tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas. Este mecanismo es similar entre todas las infecciones respiratorias agudas (IRA).

Que, se conoce que cualquier persona puede infectarse, independientemente de su edad, pero hasta el momento se han registrado relativamente pocos casos de COVID -19 en niños. La enfermedad es mortal en raras ocasiones y hasta ahora las víctimas (Sic) mortales han sido personas de avanzada edad que ya padecían una enfermedad crónica

*como diabetes, asma o hipertensión; las cuales requieren mayor cuidado inicialmente por sus cuidados (Sic) más cercanos, aplicando todas las recomendaciones dadas por el Ministerio de Salud como: lavado frecuente de manos, aislamiento total y abundante consumo de líquidos a fin de mantener una óptima hidratación.*

*Que, entendido el comportamiento del virus en población mayor de 70 años, con una mortalidad del 5 al 15%, se deben tomar medidas drásticas de mantener a nuestros abuelos en casa, de realizar aislamiento preventivo y evitar el contacto con las demás personas.*

*Que, por directriz del señor Presidente de la República en la alocución presidencial del día 17 de marzo de 2020, se decreta estado de emergencia y dispone de otras medidas.*

*Que, el Parágrafo 2, del Artículo 2 del Decreto 418 de 2020, dispone que es deber de los Alcaldes la previa coordinación de las medidas de orden público con la Fuerza Pública de la Jurisdicción.*

*Que, en el Puesto de Mando Unificado — PMU se socializan las directrices, Decretos, Disposiciones y Resoluciones emitidas por el Gobierno Nacional y se ha autorizado al Alcalde adoptarlas en la jurisdicción del Municipio.*

*Que, mediante Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.*

*Que, mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Protección Social, ordenó la medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casino, bingos y terminales de juegos de video y precisa que la venta de comidas y bebidas permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar. Adicionalmente, prohíbe el expendido de bebidas alcohólicas para el consumo dentro de los establecimientos, no obstante, permitió la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio, para su consumo fuera de los establecimientos, exceptuando los servicios prestados en establecimientos hoteleros.*

*Que, mediante resolución 464 del 18 de marzo de 2020, el ministerio de salud y protección social adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años.*

*Que, mediante decreto 053 del 17 de marzo de 2020 se declara emergencia sanitaria, se decreta el estado de calamidad pública, se establece la ley seca y el toque de queda, se profieren medidas para la prevención del coronavirus en el municipio de Abrego, Norte de Santander y se dictan otras disposiciones sin vulnerar los criterios propios de la unidad de materia.*

*Que, mediante decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19.*

*Que, mediante decreto 460 del 22 de marzo de 2020 se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del estado de emergencia, económica social y ecológica.*

*Que, el decreto 531 de 2020 imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19.*

*Que, es función del Presidente de la Republica, conservar en todo el territorio Nacional el orden público, para cuyo efecto, y acorde con la Constitución Política, para su conservación o su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la Republica se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre lo (Sic) de los Gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran (Sic) de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los Alcaldes.*

*Que, de igual manera, el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 del 2012, prevé entre una de las funciones de los alcaldes, "Conservar el orden público en el municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones del Presidente de la república y del respectivo Gobernador (...)".*

*Que, se hace necesario y en ejercicio de la potestad reglamentaria articular los actos administrativos de la Administración Municipal, con las disposiciones emanadas por el orden departamental y nacional.*

*Que, en mérito a lo expuesto.*

#### DECRETA

*ARTÍCULO PRIMERO. Aislamiento. Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Abrego, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.*

*ARTICULO SEGUNDO. Adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Abrego, Norte de Santander ordenada en el artículo anterior.*

*ARTICULO TERCERO. Garantías para la medida aislamiento preventivo obligatorio, para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, el alcalde, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del*

coronavirus COVID-19, permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. *Asistencia y prestación de servicios de salud.*
2. *Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías- de ordinario consumo en la población.*
3. *Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, Comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*  
  
*El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
9. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
10. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, Comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera Necesidad (Sic); (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
11. *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la*

*operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*

- 12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*
- 13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
- 14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
- 15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
- 16. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*
- 17. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de Infraestructura que no pueden suspenderse.*
- 18. La intervención de obras civiles y de Construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*
- 19. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por (Sic) causa del Coronavirus COVID-19.*
- 20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*
- 21. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
- 22. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*
- 23. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de*

*contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

- 24. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.*
- 25. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*
- 26. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.*
- 27. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
- 28. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población - en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
- 29. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
- 30. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*
- 31. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*
- 32. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos o privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*

33. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*PARÁGRAFO PRIMERO. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.*

*PARÁGRAFO TERCERO. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.*

*PARÁGRAFO CUARTO. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.*

*PARÁGRAFO QUINTO. Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 20, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y las 8:00 p.m.*

*PARÁGRAFO SEXTO. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones para evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

*ARTICULO CUARTO. MOVILIDAD. Se garantizará en el Municipio de Abrego, Norte de Santander, el servicio público de transporte terrestre de carga, el almacenamiento y logística para la carga de primera necesidad; servicios postales y distribución de paquetería y de pasajeros que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*PARAGRAFO PRIMERO. Ordenar la desinfección de los vehículos que transportan alimento y que ingresan a abastecer tiendas y supermercados y los vehículos que abastecen a otros municipios y regresan a Abrego.*

*ARTICULO QUINTO. PICO Y CÉDULA. Implementar dentro del mismo periodo establecido en el ARTÍCULO PRIMERO medida denominada PICO Y CÉDULA para compra y abastecimiento de alimentos y víveres, así como para el desplazamiento a servicios bancarios, financieros, de operaciones de pago, y a servicios notariales, en los diferentes establecimientos habilitados en la geografía municipal, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo tercer del actual acto administrativo y de la siguiente manera.*

- *LUNES: Pueden Salir los números de cédula terminados en 1, 2, 3, 4.*
- *MARTES: Pueden Salir los números de cédula terminados en 5, 6, 7, 8.*
- *MIERCOLES: Pueden Salir los números de cédula terminados en 9, 0, 1, 3.*
- *JUEVES: Pueden Salir los números de cédula terminados en 2, 4, 5, 7.*
- *VIERNES: Pueden Salir los números de cédula terminados en 6, 8, 9, 0.*
- *SABADO: Pueden Salir los números de cédula terminados en 0, 2, 4, 6, 8.*
- *DOMINGO: Pueden Salir los números de cédula terminados en 1, 3, 5, 7, 9.*

*PARAGRAFO PRIMERO. La adquisición de alimentos y/o productos de primera necesidad, elementos farmacéuticos, así como sacar a las mascotas o animales de compañía, deberá realizarse en el entorno más inmediato a su lugar de domicilio.*

*PARAGRAFO SEGUNDO. Los anteriores Pico y Cédula también son aplicables para aquellas personas que cobren el subsidio de Familias en Acción, Adulto Mayor, giro humanitario, ingreso solidario, jóvenes en acción o el cobro de otras ayudas estatales.*

*PARAGRAFO TERCERO. Exigir a los establecimientos que se encuentren abiertos al público y autorizados para funcionar en el marco de la emergencia, la aplicabilidad del Pico y Cédula implementando en el presente decreto, así como, el uso obligatorio de tapabocas tanto para el personal que trabaja en el establecimiento como para sus clientes.. (Sic)*

*PARAGRAFO CUARTO. Los establecimientos que se encuentren abiertos al público y autorizados para funcionar en el marco de la emergencia, deberán restringir sus servicios a quienes incumplan lo consagrado en el párrafo anterior.*

*ARTÍCULO SEXTO. PROHIBICIÓN DE ACOMPAÑANTE Sin perjuicio de la prohibición establecida en el artículo primero del presente decreto, prohíbase en el Municipio de Abrego, Norte de Santander, el tránsito de motocicletas con parrillero y la circulación de vehículos con más de un (1) ocupantes, sin perjuicio de la habilitación dada en el artículo cuarto ibídem.*

*PARAGRAFO PRIMERO. Sera (Sic) permitida la circulación de los vehículos en las condiciones señaladas en el artículo en precedencia, siempre y cuando se trate de asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado, así como también por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO. Adoptar como medida sanitaria preventiva y de control, la prohibición del expendido (Sic) de bebidas embriagantes para su consumo dentro de los establecimientos (estancos, billares, fuentes de soda, canchas de tejo y otros sitios que se dediquen a la venta de este tipo de productos) y la prohibición del consumo de estas bebidas en espacios abiertos no obstante, podrá realizarse la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio, para su consumo fuera del establecimiento atendiendo las medidas sanitarias a que hubiera lugar. Esto aplica 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

*ARTICULO OCTAVO. Ordenar el cierre de todos los balnearios del municipio, tales como la Represa, el Pozo del Burro, Balnearios alrededor del Río Algodonal, en la vereda El Hoyo y estaderos alrededor de estos sitios, así como de bares y discotecas en toda la jurisdicción del municipio hasta el día 27 de abril de 2020*

*PARAGRAFO PRIMERO. Prohíbese las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas a partir de la fecha y hasta las 06:00 am del día 30 de mayo de 2020 en todos los espacios públicos o privados como por ejemplo, Parque Guillermo Quintero Calderón, Malecón, Yo amo a Abrego, Casa de la Cultura*

*PARAGRAFO SEGUNDO. Ordénese la clausura temporal de establecimientos, locales comerciales y actividades de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos, terminales de juego de video como por ejemplo, parque Infantil Simón Bolívar, La Granja San José (Las monjas), El Tuntún, billares, canchas de tejo, galleras, clubes sociales, además de suspender las actividades de patinaje, escuelas de formación deportiva y establecimientos públicos, privados de tipo recreativo, deportivos, sociales hasta el día 27 de abril de 2020.*

*PARAGRAFO TERCERO. Los establecimientos y locales comerciales a que alude el presente artículo que prevean en su objeto social la venta de comidas y bebidas; permanecerán cerrados al público y solo podrán ofrecer servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar por ejemplo: restaurantes, ventas de comidas de todo tipo, desde la fecha de expedición del presente Decreto y hasta el 27 de Abril de 2020.. (Sic)*

*PARAGRAFO CUARTO. Esta medida no será aplicable a los servicios prestados en establecimientos hoteleros.*

*ARTICULO (Sic) NOVENO. Prohibir la venta de comidas en espacio público (Comidas rápidas, hamburguesas, perros calientes, salchipapas, choripapa, fritos, arepas, empanadas, chuzos, mazorca, frutas, bebidas frías y calientes, jugo, mangos, obleas, helados, postres, entre otros) y cualquier otro artículo distinto a los enunciados anteriormente*

*ARTICULO DÉCIMO. Adoptar para los menores de 18 años TOQUE DE QUEDA PERMANENTE las 24 horas del día, desde la expedición de este Decreto y hasta el día 27 de abril de 2020 y de la misma manera para los adultos mayores de 70 años se adopta el Toque de queda permanente desde la expedición de este Decreto y hasta el día 30 de mayo de 2020, en consideración a los factores de alto riesgo y de transmisión y afectación de la enfermedad para estos grupos de personas*

*PARAGRAFO: Aplican las excepciones contempladas en el artículo tercero del presente decreto.*

*ARTÍCULO DECIMOPRIMERO. Adóptese lo dispuesto en el Decreto 0460 del 22 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, debiendo prestarse de manera ininterrumpida y en virtud de las garantías superiores que le asisten a los menores de edad y al concepto de familia.*

*ARTÍCULO DECIMOSEGUNDO. El alcalde municipal velará para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra*

*ARTICULO DECIMOTERCERO. La inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente acto administrativo dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del código penal, 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, sin perjuicio (Sic) de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.*

*ARTICULO DECIMOCUARTO. Ordenar la publicación del presente acto administrativo para su difusión y conocimiento de la comunidad en general.*

*ARTICULO DECIMOQUINTO. Las disposiciones de los actos administrativos emitidos con anterioridad que no son modificadas por este decreto, conservaran su vigencia.*

*ARTICULO DECIMOSEXTO. REMITIR y comunicar de manera inmediata al Ministerio del Interior, las decisiones contenidas en el presente acto administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo tercero del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, al Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander ([stectadminnstecd@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stectadminnstecd@cendoj.ramajudicial.gov.co)) a la Policía Nacional, organismos de seguridad que operan en el Municipio y demás autoridades municipales para lo de su competencia.*

*ARTICULO DECIMOSÉPTIMO. Vigencia, el presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 AM) del día 13 de abril de 2020 y deroga los Decretos 054 del 18 de marzo de 2020, Decreto 056 del 20 de marzo de 2020 y el Decreto 059 del 24 de marzo de 2020.*

#### COMUNIQUESE Y CUMPLASE

*Se expide en la Alcaldía Municipal de Abrego, a los 11 días del mes de abril de 2020.*

*JUAN CARLOS JÁCOME ROPERO*  
*Alcalde Municipal"*

✓ Decreto 064 del 13 de abril del 2020:

*DECRETO No. 064*  
*(De abril 13 de 2020)*

**"POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINUA CON EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

*EL ALCALDE MUNICIPAL DE ABREGO NORTE DE SANTANDER En uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las conferidas en el artículo 315 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, señala,*

#### **C O N S I D E R A N D O**

*(...)*

*Que, en el artículo 3 del precitado Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se estableció, para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, el que los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitieran el derecho de circulación de las personas en los casos y actividades allí señaladas.*

*Que, el párrafo 5 del artículo 3 del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, señala:*

*"Parágrafo 5. Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 23, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en un horario de 6:00 a.m. a 8:00 p.m."*

*Que, las excepciones de que tratan los numerales 12 y 23, establecen:*

*"12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio."*

*" ( ... )*

*"23. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes."*

*Que, el Gobierno nacional considera necesario suprimir el párrafo 5 del artículo 3 del Decreto 531 del 8 de abril de 2020*

*Que, es función del Presidente de la República, conservar en todo el territorio Nacional el orden público, para cuyo efecto, y acorde con la Constitución Política, para su conservación o su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicaran (Sic) de manera inmediata y de preferencia sobre lo 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.*

*Que, de igual manera, el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 del 2012, prevé entre una de las funciones*

de los alcaldes, "Conservar el orden público en el municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones del Presidente de la república y del respectivo Gobernador (...)".

Que, se hace necesario y en ejercicio de la potestad reglamentaria articular los actos administrativos de la Administración Municipal, con las disposiciones emanadas por el orden departamental y nacional.

Que, en mérito a lo expuesto.

## DECRETA

*ARTÍCULO PRIMERO. Modificación. Modificar el artículo 3 del Decreto 063 del 11 de abril de 2020, en el sentido de eliminar el parágrafo 5.*

*ARTICULO SEGUNDO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

## COMUNIQUESE Y CUMPLASE

*Se expide en la Alcaldía Municipal de Abrego, a los 13 días del mes de abril de 2020.*

*JUAN CARLOS JÁCOME ROPERO*  
*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 063 del 11 de abril del 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINÚA CON EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" y 064 del 13 de abril de la misma anualidad a través del cual se modifica el artículo 3 del primogénito de los Decretos enunciados, 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 Plena**

Dentro del presente caso estima la Sala que el Decreto 063 del 11 de abril del 2020, en lo que compete al estudio en esta instancia, esto es, el artículo decimoprimerero en razón a que es el que directamente se entiende que desarrolla de alguna manera el contenido de uno de los Decretos legislativos proferidos dentro del estado de excepción, y este Tribunal lo encuentra ajustado a derecho, toda vez que las decisiones allí plasmadas están conformes con la normatividad que dicen desarrollar y los demás postulados legales y constitucionales que le resultan aplicables.

En relación con las demás disposiciones preceptuadas en el Decreto *ibídem* y el Decreto 064 del 13 de abril del 2020, por no encontrar esta Sala que hayan sido adoptados en expreso desarrollo de los Decretos legislativos proferidos dentro del marco del estado de excepción, se declarará la improcedencia del presente medio de control inmediato de legalidad.

## **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*".<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.

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 1994<sup>2</sup> 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 2020<sup>3</sup>, 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 interior<sup>4</sup>).*

*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*

---

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

<sup>4</sup> 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 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

*jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario<sup>5</sup>”.*

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 trascrita *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.

En definitiva, en lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020<sup>6</sup> se hizo

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 69-70.

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

un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>7</sup>, así:

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

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	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.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	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 que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
<b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia,</b>	Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en

<sup>7</sup> 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.

<b>2.4.3. Caso</b>	<b>de oficio o a petición de parte.</b>	el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.
--------------------	---	--

**concreto**

### **2.4.3.1 Estudio de procedencia**

En relación con cuales son aquellos actos administrativos que pueden ser examinados vía control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado desde otrora ha decantado de manera pacífica una línea jurisprudencia en virtud de la cual ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 del 2011, concluyendo en líneas generales que serán aquellos de que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

En ese sentido se han logrado identificar tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En virtud de lo anterior se procederá a analizar los Decretos 063 del 11 de abril y 064 del 13 de abril del 2020 proferidos por el alcalde del Municipio de Abrego.

#### ➤ **Que se trate de un acto de carácter general**

Ahora bien, según Libardo Rodríguez<sup>8</sup> se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 063 del 11 de abril del 2020, el cual fue reseñado en acápite precedentes, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general -las cuales no se transcriben por efectos prácticos y por economía procesal- y que guardan relación con medidas con efectos *erga omnes*, pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada.

Igual sucede con el Decreto 064 del 13 de abril del 2020, pues de la lectura del mismo se puede observar que a través de aquel se resuelve modificar en lo pertinente el Decreto 063 del 11 de abril del 2020, en el sentido de eliminar el parágrafo 5 del artículo 3<sup>9</sup> de este último Decreto,

<sup>8</sup> Libardo Rodríguez; *Derecho administrativo general y colombiano Tomo II*, Editorial Temis, pág. 34, "clasificación de los actos de la administración".

<sup>9</sup> Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 20, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y las 8:00 p.m.

el cual guardaba relación con una medida de carácter general, con efectos *erga omnes*, la cual estaba dirigida a la colectividad mas no a una individualidad determinada.

Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

➤ **Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa**

Ahora bien, no ha sido pacífica la definición de lo que se refiere a la noción de "*función administrativa*"; al respecto, para Alberto Montaña Plata, aquel concepto tiene que ver con "... *una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado.*"<sup>10</sup>

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política señala que el principal propósito de la función administrativa es la consecución del interés general y para lograr ese objetivo establece como principios rectores la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De acuerdo con lo anterior y para efectos útiles de la presente providencia, se tendrá como concepto de función administrativa como aquella actividad o conjunto de actividades ejercida por los órganos del estado para la realización de sus fines, misiones y funciones.

Ahora bien, para el caso *sub judice* tenemos que tanto el Decreto 063 del 11 de abril como el Decreto 064 del 13 de abril del 2020 fueron expedidos por el alcalde del Municipio de Abrego en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en el art. 315 numeral 2 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 del 2012, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, se desempeña como autoridad de policía del Municipio y además tiene a su cargo la dirección administrativa del respectivo ente territorial. Atribuciones que invocó al expedir los actos objeto de análisis. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

➤ **Que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Ahora bien, el Decreto 063 del 11 de abril expedido por el alcalde del Municipio de Abrego tiene fundamento en las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, además de los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

---

<sup>10</sup> Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

- ✓ La facultad que otorga la constitución, así como la Ley 136 de 1994<sup>11</sup> al alcalde para conservar el orden público en el Municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones que reciba del presidente de la república y del respectivo Gobernador.
- ✓ La existencia del Coronavirus Covid-19 que ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), siendo declarada como emergencia sanitaria por el presidente de la república.
- ✓ La modalidad de transmisión del Coronavirus Covid-19 y la complicación que produce en personas con de avanzada edad que padecen de enfermedades crónicas.
- ✓ La necesidad de tomar medidas para proteger a los abuelos y en ese sentido ordenar su aislamiento preventivo dada la mortalidad del virus en aquella población mayor de 70 años.
- ✓ La declaratoria del estado de emergencia decretada por el Presidente de la República el pasado 17 de marzo del 2020.
- ✓ El parágrafo 2 del Decreto 418 del 2020<sup>12</sup>.
- ✓ La Resolución No. 450 del 17 de marzo del 2020<sup>13</sup> proferida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante la cual se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución No. 385 del 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.
- ✓ Resolución No. 453 del 18 de marzo del 2020<sup>14</sup> emanada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante la cual se impartieron ordenes relativas a la medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional.
- ✓ Resolución No. 464 del 18 de marzo del 2020<sup>15</sup> expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante la cual se adopta como medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para proteger a los adultos mayores de 70 años.
- ✓ Decreto 053 del 17 de marzo del 2020 expedida por el Municipio de Abrego en virtud del cual se decreta el estado de calamidad pública, se establece la ley seca, el toque de queda y se profieren medidas para la prevención del coronavirus en la citada entidad territorial.
- ✓ Decreto 457 del 22 de marzo del 2020<sup>16</sup> emanado por el Presidente de la República en virtud del cual se imparten instrucciones con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19.

---

<sup>11</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>12</sup> Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público

<sup>13</sup> Por la cual se modifican los numerales 2.1. y 2.2. del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020 en relación con la limitación del número de personas en actividades o eventos.

<sup>14</sup> Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones

<sup>15</sup> Por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años

<sup>16</sup> 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

- ✓ Decreto 460 del 22 de marzo del 2020<sup>17</sup> proferido por el Presidente de la República por medio del cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia dentro del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.
- ✓ Decreto 531 del 2020<sup>18</sup> mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19.
- ✓ El artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

Por su parte, el Decreto 064 del 13 de abril del 2020 igualmente expedido por el Alcalde Municipal de Abrego, bajo las mismas facultades constitucionales y legales establecidas para el primogénito de los Decretos emanados, tiene como fundamento de hecho y derecho, además de los ya reseñados, los siguientes:

- ✓ El Decreto 063 del 11 de abril del 2020 proferido por el Municipio de Abrego en virtud del cual se continúa con el ejercicio de la potestad reglamentaria para paliar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus covid-19.
- ✓ El Decreto 536 del 2020 por medio del cual se modifica el Decreto 531 del 08 de abril de la misma anualidad.
- ✓ El artículo 3 del Decreto 531 del 08 de abril del 2020.

De lo anterior se puede observar que de los fundamentos que cimientan la expedición de los actos administrativos objeto de control se vislumbra que en ambos se enuncia el Decreto legislativo No. 460 del 22 de marzo del 2020, proferido en ejercicio de las potestades atribuidas al ejecutivo nacional en virtud del art. 215 de la constitución política y con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica realizada por cuenta de la crisis generada a partir del Covid-19; sin embargo, a juicio de esta Sala, no puede bastar con la enunciación de cualquiera de aquellos decretos legislativos para acentuar que el acto administrativo que se expida se da en desarrollo de lo contenido en ellos, pues para que aquello se pueda entender de esa manera se hace necesario que en definitiva lo dispuesto a través del acto objeto de control implique aplicabilidad en concreto del Decreto que dice desarrollar; es decir, que se adopten decisiones a partir de las cuales se haga efectivo el citado decreto desde el punto de vista de su objeto y finalidad.

Ahora bien, para efectos de lo anterior se tiene que, a través del Decreto 063 del 11 de abril, el burgomaestre municipal de Abrego dispuso adoptar una serie de medidas tales como: la adopción del aislamiento preventivo obligatorio, del pico y cédula, la exigencia de protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, la restricción del expendio de bebidas embriagantes, la prohibición de reuniones y

---

<sup>17</sup> Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>18</sup> 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

aglomeraciones, clausura temporal de establecimientos de diversión y esparcimiento, toque de queda y demás que guardan relación directamente con disposiciones que fueron expedidas, de una parte, en aras de articular los actos administrativos de la administración municipal de Abrego con las disposiciones emanadas con el orden nacional y departamental y/o desarrollar estas últimas, respecto a lo relacionado con asuntos del orden público pues para tal efecto se enuncian Decretos como el 457 del 22 de marzo del 2020 y el 531 del 08 de abril del 2020, y de otra, con el objeto hacer uso de potestades propias dentro del marco de sus facultades de policía, conforme lo establece la Constitución y la Ley.

Así mismo, el Decreto 064 del 13 de abril del 2020 supone una modificación al Decreto 063 del 11 de abril de la misma anualidad en el sentido modificar el artículo tercero de este último y en razón de ello resuelve eliminar el párrafo quinto; lo anterior en atención a la modificación realizada por el Presidente de la República a través del Decreto 536 del 11 de abril del 2020 quien en su artículo 1 igualmente dispuso modificar el artículo 3 del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, en el sentido de eliminar ese mismo párrafo 5. Lo expuesto permite dar cuenta que aquel Decreto objeto de control no supone expresamente desarrollar decreto legislativo alguno, sino que se erige en una modificación al Decreto primogénito en relación con la eliminación de un párrafo que resultaba parte integral del artículo tercero<sup>19</sup> del mismo, el cual, por contera -tal y como se expuso en el párrafo precedente- había sido expedido en virtud de las consideraciones ya plasmadas.

No obstante lo anterior, amén de adoptarse medidas como las reseñadas, de la lectura del Decreto 063 del 11 de abril del 2020 se puede observar que el burgomaestre Municipal, a su vez, dispuso en su artículo decimoprimer adopta lo dispuesto por el Presidente de la República en el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 mediante el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En este sentido es claro que, respecto a tal articulado, el Decreto reseñado tiene como fin desarrollar uno de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción pues es claro que a través de aquel el alcalde municipal de Abrego adoptó las medidas excepcionales que fueron dispuestas para efectos de garantizar la prestación del citado servicio a cargo de las mencionadas entidades públicas dentro del marco de la emergencia causada por cuenta de Covid-19.

---

<sup>19</sup> ARTICULO TERCERO. *Garantías para la medida aislamiento preventivo obligatorio, para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, el alcalde, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

(...)

*PARÁGRAFO QUINTO. Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 20, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y las 8:00 p.m.*

Bajo este derrotero advierte desde ya esta Sala Plena que únicamente se hará un estudio integral del artículo decimoprimer del Decreto 063 del 11 de abril del 2020, toda vez que las demás disposiciones emanadas por el Alcalde Municipal de Abrego materializadas en los Decretos 063 y 064 del 2020, como ya se dijo, no obedecieron al desarrollo del decreto legislativo proferido durante el estado de excepción en el cual dicen fundamentarse.

#### **4.2.2. Los presupuestos y el contexto a cuya luz debe examinarse el artículo décimoprimer del Decreto 063 del 11 de abril del 2020**

Ahora bien, en tratándose del medio de control de la referencia debe precisar que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla. Sin embargo, debe ponerse de presente que, el control de legalidad de las medidas adoptadas también debe hacerse teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994; al respecto, la citada normatividad *ibídem* consagra en sus artículos 8 a 13 los principios que rigen los Decretos de excepción, veamos:

*"Artículo 8°. Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.*

*Artículo 9°. Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.*

*Artículo 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Artículo 11. Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.*

*Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.*

*Artículo 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.*

*La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad."*

Hechas las anteriores precisiones se ocupará la Sala Plena de examinar los aspectos formal y material del artículo décimoprimer del Decreto 063 del 11 de abril del 2020, para determinar si la misma está conforme a Derecho.

#### **4.2.3 Examen de legalidad**

##### **➤ Control Formal**

#### **A. Competencia**

En lo atinente a los requisitos de forma del Decreto 063 del 11 de abril del 2020, la Sala encuentra que el mismo fue expedido por el Alcalde del Municipio de Abrego con base en las competencias constitucionales y legales que afirma tener y que se materializan especialmente en las conferidas en el artículo 315 numeral 2 de la constitución política.

Ahora bien, a través del artículo décimoprimer del Decreto reseñado *ut supra* el burgomaestre municipal resuelve adoptar lo dispuesto por el Presidente de la República a través del Decreto 460 del 22 de marzo del 2020, mediante el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En este sentido es importante aclarar que conforme al art. 315 de la constitución política, le corresponde al alcalde *"...Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo"*.

Así mismo, el numeral tercero de la normatividad *ibídem* establece que le corresponde al alcalde *"...Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...), de acuerdo con las disposiciones pertinentes."*

Por su parte, el numeral cuarto del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 6 de la Ley 1551 del 2012, establece que corresponde a los Municipios *"Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes."*

En este sentido, La ley 1098 del 2006 estableció que las Comisarias de Familia *"...Son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia*

conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley."

A su vez, el artículo 84 de la normatividad *ibídem* establece que "...Todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio."; y el párrafo 2 del citado articulado preceptúa que "...Los municipios tendrán un término improrrogable de un (1) año a partir de la vigencia de esta ley, para crear la Comisaría de Familia..."

Finalmente, el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 estableció que "...hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19."

A la luz de lo anterior es claro que el Alcalde municipal de Abrego tenía la competencia para dictar el artículo décimoprimer del Decreto 063 del 11 de abril del 2020 en tanto que, de conformidad con las facultades reseñadas en precedencia, en su calidad de mandatario local es quien tenía a su cargo la función y la facultad para adoptar medidas de tales características, las cuales estaban relacionadas con la prestación de los servicios a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, los cuales, de acuerdo con lo fundamentado en el Decreto legislativo *ibídem*, "se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, tanto en ámbito público como en el privado, ..." y que conforme a lo reseñado, están a cargo de las entidades territoriales a través de las citadas entidades administrativas.

## **B. Motivación**

En el acto administrativo objeto de revisión, se indicaron los presupuestos fácticos y jurídicos que dieron origen a las medidas adoptadas por el alcalde y la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta, las cuales fueron citadas por la Sala en acápite anteriores.

En ese orden, el Decreto fue expedido de forma motivada, por quien tiene la facultad legal para adoptar tales medidas objeto de control en el ente territorial; adicionalmente, se advierte que el Decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

Así las cosas, se puede concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

➤ **Control material**

**A. Examen de conexidad**

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado que: *"se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene como fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay correlación directa"*<sup>20</sup>.

Ahora bien, del contenido del acto objeto de control se puede observar que el mismo sustenta su expedición en uno de los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional, esto es, el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020.

Como primer aspecto es importante poner de presente que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 el presidente de la república con la firma de todos sus ministros, resolvió declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un término de treinta (30) días, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del Covid-19, y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Con ocasión de lo anterior, se expidió por parte del Presidente de la República, el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 quien en ejercicio de las facultades del art. 215 constitucional resolvió lo siguiente:

*Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.*

*Que una de las principales medidas, recomendadas por la OMS, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones. en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.*

(...)

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00 (CA), sentencia del 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

*Que mediante la Directiva presidencial número 02 del 12 de marzo de 2020, se impartieron directrices a las entidades públicas para atender la contingencia generada por el coronavirus COVID-19, señalando que deberán dar prioridad a los medios digitales para que los ciudadanos realicen sus trámites y que deberán adoptar los mecanismos necesarios para que los servidores públicos y contratistas cumplan con sus funciones y actividades trabajando desde la casa.*

*Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.*

*Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.*

*(...)*

*Que de igual forma el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 prevé la necesidad de expedir normas que «[ ... ] habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios (sic) público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario,»*

*Que la función que desarrollan las comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en el deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar violencia contra la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará», aprobada por Colombia mediante la Ley 248 1995; así como en la obligación del Estado de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.*

*Que es necesario garantizar los intangibles a la vida y la integridad personal; a no ser sometido a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la protección de la familia; los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y de su protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, así como los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos en derecho.*

*Que los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres son derechos humanos y por lo tanto el estado colombiano está en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas*

*cuando los mismos sean vulnerados. Los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás y en toda actuación del estado se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos.*

*Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de comisarías de familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación personas en dependencias las comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.*

#### **DECRETA:**

*Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID19.*

*Para el efecto deberán:*

*a. Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.*

*b. Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.*

*c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.*

*d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.*

*e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.*

*f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.*

*g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.*

*h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance. (...)*

*Artículo 2. Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho. En aquellos eventos que no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, a partir de fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, los alcaldes municipales y distritales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho.*

*En ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse forma virtual, salvo las partes carezcan de acceso a la tecnología así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las para garantizar que en desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.*

*Parágrafo. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con miras a privilegiar el principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes, los procuradores judiciales de familia estarán facultados para fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de partes respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio.*

*Artículo 3. Funciones de policía judicial. La Fiscalía General la Nación dispondrá de canales de articulación y orientación permanente para fortalecer funciones policía judicial en las comisarías de familia.*

*Artículo 4. Campaña de prevención de la violencia intrafamiliar. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano Bienestar Familiar y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas y a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar interior de las mismas durante la emergencia.*

*El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República priorizará institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello.*

*Artículo 5. Obligatoriedad de las medidas. Las medidas adoptadas en el presente Decreto serán de obligatorio cumplimiento independientemente de las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria por pandemia de coronavirus COVID-19.”*

Ahora bien, el Alcalde Municipal de Abrego dispuso a través del Decreto 063 del 11 de abril del 2020 en su artículo décimo primero lo siguiente: *“Adóptese lo dispuesto en el Decreto 0460 del 22 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, debiendo prestarse de manera ininterrumpida y en virtud de las garantías superiores que le asisten a los menores de edad y al concepto de familia”*.

De lo anterior encuentra la Sala que la medida tomada por el burgomaestre municipal de Abrego tiene como fundamento precisamente garantizar la continuidad en la prestación del servicio que prestan las comisarías de familia conforme a lo establece el Decreto nacional; lo anterior, en razón a la preponderancia y la especial importancia que implica la función desempeñada por estas entidades administrativas, la cuales, tal y como lo reseña el Decreto 460 del 2020 en su parte motiva, se enmarcan *“... en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en el deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar violencia contra la mujer”*, así como *“en la obligación del Estado de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991”*.

Bajo ese escenario, vale la pena recordar que el artículo 44 de la Constitución Política de 1991 consagra los derechos de los niños y las niñas, y establece que prevalecen sobre los derechos de los demás. Por tal razón, el mismo precepto obliga a la sociedad, a la familia y al Estado a asistir y a proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos<sup>21</sup>.

Así mismo, tal y como lo reseña el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020, los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres *“...son derechos humanos y por lo tanto colombiano en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando mismos sean vulnerados ...”*

En efecto, en relación con la erradicación de toda forma de violencia y discriminación contra la mujer, se debe decir que aquello ha sido un compromiso promovido y asumido por Colombia en virtud de la ratificación de tratados internacionales tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer -Convención de Belém do Pará- (1995).

Ahora bien, de otra parte, en virtud de la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y las medidas

---

<sup>21</sup> Al respecto se puede consultar la sentencia T-1015 del 7 de septiembre de 2010 proferida por la Corte Constitucional.

de aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, previendo la necesidad de expedir normas que habilitaran las actuaciones judiciales y administrativas a través de los medios tecnológicos con el objeto de garantizar la prestación del servicio en las comisarías de familia.

Bajo este derrotero es claro que a través del decreto 460 del 22 de marzo del 2020 proferido por el Presidente de la República se propendió por garantizar de manera continua y efectiva la prestación de los servicios de las comisarías de familia en atención a la relevancia de aquellos como mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, los cuales deben ser protegidos y garantizados en todo tiempo, y en ese sentido, ante la existencia del covid-19 se hacía menester flexibilizar la obligación atención personalizada a las y los usuarios de las citadas entidades administrativas y establecer mecanismos atención mediante la utilización de medios tecnológicos, con miras a limitar las posibilidades de propagación mencionado coronavirus, empero sin afectar la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de aquellas entidades públicas.

Fue por lo anterior que finalmente el alcalde del Municipio de Abrego resolvió, ante la existencia del nuevo coronavirus covid-19 y su modalidad de transmisión, y en razón de las medidas adoptadas para su mitigar su propagación y contagio, adoptar el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 respecto a garantizar la continuidad en la prestación del servicio que prestan las comisarías de familia, el cual, según dispone el burgomaestre municipal debe prestarse de manera ininterrumpida y "*...en virtud de las garantías superiores que le asisten a los menores de edad y al concepto de familia*", lo cual, tal y como se expuso, guarda estrecha relación con lo preceptuado por el ejecutivo nacional, los motivos que fundaron aquello y, además, y va de la mano con los preceptos legales y constitucionales que le rigen.

## **B. Examen de proporcionalidad**

Para esta Sala Plena de Decisión, el Decreto 063 del 11 de abril del 2020 también cumple con el requisito de proporcionalidad porque mediante ese acto administrativo –en lo estudiado en esta instancia– el Municipio de Abrego acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 460 del 22 de marzo del 2020, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus Covid-19.

En efecto, el artículo décimo primero del Decreto 063 del 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Abrego se ajusta a los criterios de necesidad y proporcionalidad, pues como primera medida, guarda coherencia material con lo consagrado en el Decreto legislativo 460 de 2020 y así mismo, se trata de una medida que garantiza la protección integral de los

niños, niñas y adolescentes frente a los casos de violencia en el contexto familiar.

Entonces, la Sala considera que el artículo *ibidem*, se encuentra sustento en el ordenamiento jurídico superior, toda vez, que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de protección constitucional y la prestación del servicio de manera interrumpida por parte de las Comisarias de Familia asegura la integridad física y mental de los menores, quienes se han visto compelidos al aislamiento preventivo obligatorio en sus viviendas.

Adicionalmente, las medidas adoptadas en el Decreto legislativo 460 de 2020 y reproducidas por el Alcalde Municipal de Abrego, procuran garantizar el derecho a la salud de los habitantes del territorio nacional, al demandar el uso de las tecnológicas para la realización de algunas actuaciones administrativas, con el ánimo de precaver el contagio del COVID 19.

Por consiguiente, el artículo decimoprimer del Decreto 063 de 2020, no contraria los fines por los cuales fue decretado el Decreto legislativo que se sirvió de base. Así como tampoco, contrarió el ordenamiento superior

Finalmente aclara la Sala que, como lo ha reiterado el Consejo de Estado vía jurisprudencial "*si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico*", por lo cual esta sentencia tiene unos efectos que enmarcan dentro de la cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 del 2011), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

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: PRIMERO: DECLARAR** ajustado a derecho el artículo decimoprimer del Decreto 063 del 11 de abril del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINUA CON EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID- 19 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", proferido por el alcalde del Municipio de Abrego, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. Sin perjuicio de lo anterior, **ADVERTIR** que la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, por lo que la jurisdicción contenciosa puede efectuar un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de las competencias excepcionales de las autoridades administrativas, a través de los mecanismos ordinarios que prevé el ordenamiento jurídico.

**SEGUNDO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad, frente a las demás disposiciones preceptuadas en el Decreto 063 del 11

de abril del 2020 y el Decreto 064 del 13 de abril del 2020, proferidos por el alcalde del Municipio de Abrego, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

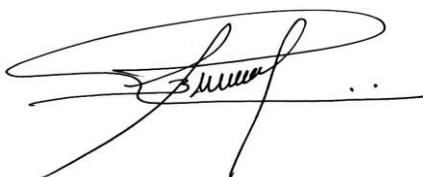
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de la fecha)



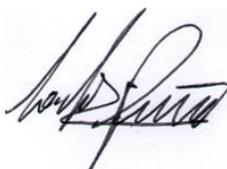
**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**MAGISTRADO**



**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
**MAGISTRADO**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**MAGISTRADO**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**MAGISTRADO**



**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)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00205-00.</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 de la **Resolución 043 del 24 de marzo de 2020**, proferida por el señor Director del **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA**.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 16 de abril de 2020, avocó el conocimiento de la **Resolución 043 del 24 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 Secretaría General de la Corporación, el 16 de abril 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 copia digital del auto del 22 de mayo de 2020, suscrito por el Magistrado Hernando Ayala Peñaranda, titular del Despacho 005 de la Corporación, mediante el cual niega la acumulación de los procesos de control inmediato de legalidad radicados 54001-23-33-000-**2020-00205-00** y 54001-23-33-000-**2020-00210-00** de este Despacho, y 54001-23-33-000-**2020-00211-00** del Despacho 002 a cargo de la Magistrada María Josefina Ibarra Rodríguez, al 54001-23-33-000-**2020-00204-00**, que cursa en su Despacho.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General pasa el proceso al Despacho el 3 de junio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avocó conocimiento, del aviso a la comunidad, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público, y que sí se allegaron antecedentes administrativos al correo de la Secretaría y fueron enviados al correo del Despacho, el 3 de junio de 2020.

También remite copia del Auto CL 2020-00204A, de fecha 22 de mayo de 2020, mediante el cual se resuelve no decretar la acumulación con los procesos CL 205, 210 y 211, debiendo anotar que no fue posible dar cumplimiento a su último

numeral, toda vez que cuando se profirió dicho auto, ya se había decretado la acumulación de los procesos 201, 202, y 203, por parte de la Magistrada María Josefina Ibarra Rodríguez, los cuales ya se encuentran para registro de fallo, razón por la cual pasa el presente proceso para registro de fallo de forma individual.

A través de correo electrónico del 3 de junio de 2020, se remite copia digital de los antecedentes administrativos de la resolución objeto de control.

## **1.2. Intervenciones**

No se produjeron.

## **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.

Sobre el particular, es de precisar que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 319 de la Constitución, los artículos 2 y 3 de la Ley 1625 de 2013<sup>1</sup>, y la sentencia C-1096 de 2001 de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, dotadas de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial del nivel territorial.

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 de la **Resolución 043 del 24 de marzo de 2020**, proferida por el señor Director del **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA**.

### **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si la **Resolución 043 del 24 de marzo de 2020**, proferida por el señor Director del **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSION DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19)”*, resulta pasible de ser analizada bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustada a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

### **2.3. Tesis de la Sala**

<sup>1</sup> Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

<sup>2</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Teniendo en cuenta que dicho acto no satisface 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 del mismo; 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 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 exterior<sup>3</sup>, de conmoción interior<sup>4</sup> y de emergencia.<sup>5</sup>

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 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 excepción<sup>6</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>7</sup>, 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.*

---

<sup>3</sup> Artículo 212.

<sup>4</sup> Artículo 213.

<sup>5</sup> Artículo 215.

<sup>6</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>7</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

*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 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 Estado<sup>8</sup>, 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**

---

<sup>8</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

En el presente asunto los actos objeto de control, esto es, la **Resolución 043 del 24 de marzo de 2020**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSION DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19)*”, la cual, si bien se trata de un actos dictado por una entidad administrativa de derecho público del orden territorial, como lo es el **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA**, - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no se profirió en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

Según se lee de la parte considerativa del acto aludido, éste se expide por el señor Director de la entidad, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 105 de 1993 y Ley 769 de 2002.

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, enfatizando la orden dada a los responsables de los medios de transporte público y privado y a quienes lo operen de adoptar las medidas preventivas de higiene y demás correspondientes para evitar el contagio y la propagación del coronavirus COVID-19, y considera que mediante Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 y Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el señor Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, entre las que destaca, referente a la movilidad, la de garantizar el servicio público de transporte terrestre que sea estrictamente necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria.

También trae a colación el Decreto Departamental 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, modificado por el Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020, que versan sobre las medidas y acciones preventivas de policía adoptadas en el Departamento para atender la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, en especial, el aislamiento social obligatorio.

Igualmente, considera que durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por los municipios integrantes del Área Metropolitana se hace necesario garantizar la prestación del servicio de transporte público automotor de pasajeros colectivo e individual, indispensable para dar cumplimiento a las garantías para la medida de aislamiento según el artículo 3 del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

Aunado a lo anterior, el acto objeto de análisis considera otros aspectos normativos, cuales son el artículo 2.2.1.1.2.1 del Decreto 1079 de 2015 sobre autoridades de transporte, el literal c) del artículo 2 de la Ley 105 de 1993 acerca de la libre circulación por el territorio nacional y su restricción por razones de interés público, el artículo 5, capítulo segundo principios y naturaleza, de la Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, y el artículo 1, ámbito de aplicación y principios, de la Ley 769 de 2002, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

Finalmente, se destaca que por necesidad y protección de la salud pública en

jurisdicción del Área Metropolitana, se hace necesario *“no solo restringir y controlar el traslado masivo de propios y migrantes, si no paralelamente con las demás entidades gubernamentales proteger a la población, coadyuvar en el cumplimiento de las ordenes de aislamiento preventivo obligatorio y teniendo en cuenta la disminución de la población usuaria del servicio público de transporte automotor terrestre de pasajeros durante el período de tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio decretado, debiéndose adaptar la prestación de este servicio a las decisiones adoptadas por la Nación, el Departamento Norte de Santander y los Municipios integrantes del Área Metropolitana de Cúcuta”*.

Ahora, hay que destacar que los Decretos Nacionales traídos a colación en el acto objeto de análisis, esto es, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 se expidió<sup>9</sup> al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público. En efecto, 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, se prohibieron las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas; se estableció el toque de queda para niños y adolescentes, y finalmente se dieron unas instrucciones para los alcaldes y gobernadores de lo que no pueden restringir, como lo es para el caso del servicio de transporte público terrestre automotor, el impedir el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), carga y modalidad especial, toda vez que estas modalidades son autorizadas por autoridades del orden nacional y corresponden a la prestación de un servicio público esencial, y/o establecer restricciones de tránsito en las vías del orden nacional ya que dicha infraestructura no está dentro de su jurisdicción ni competencia.

Lo mismo ocurre con el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se continuó impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19, del cual se destaca el artículo 4 sobre la movilidad, en cuanto a que *“Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior”* (haciendo referencia al artículo 3 de los casos o actividades en los que se permitirá el derecho de circulación como garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio).

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**.

Así las cosas, como se puede apreciar, el acto objeto de análisis se fundamenta

---

9

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

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 4<sup>10</sup>, 296<sup>11</sup>, 303<sup>12</sup> y 315<sup>13</sup> de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>14</sup>, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>15</sup>, 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 declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto

<sup>10</sup> 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"

<sup>11</sup> 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".

<sup>12</sup> 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 (...)"

<sup>13</sup> 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 (...)"

<sup>14</sup> **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. (...)"

<sup>15</sup> 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.

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 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”, 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:**

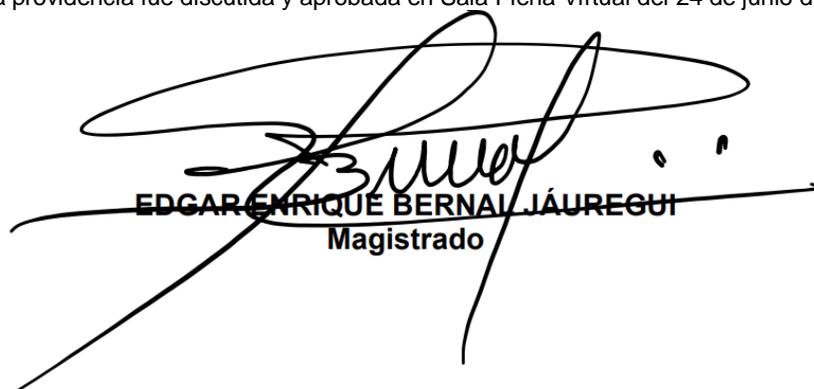
**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el análisis material bajo el control inmediato de legalidad de la **Resolución 043 del 24 de marzo de 2020**, proferida por el señor Director del **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSION DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19)*”, 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 Dirección del **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA** 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, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



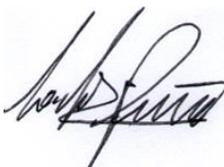
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**Magistrado.-**



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**Magistrado.-**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**Magistrado**



**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)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00210-00.</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 de la **Resolución 049 del 7 de abril de 2020**, proferida por el señor Director del **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA**.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 16 de abril de 2020, avocó el conocimiento de la **Resolución 049 del 7 de abril 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 Secretaría General de la Corporación, el 16 de abril 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 copia digital del auto del 22 de mayo de 2020, suscrito por el Magistrado Hernando Ayala Peñaranda, titular del Despacho 005 de la Corporación, mediante el cual niega la acumulación de los procesos de control inmediato de legalidad radicados 54001-23-33-000-**2020-00205-00** y 54001-23-33-000-**2020-00210-00** de este Despacho, y 54001-23-33-000-**2020-00211-00** del Despacho 002 a cargo de la Magistrada María Josefina Ibarra Rodríguez, al 54001-23-33-000-**2020-00204-00**, que cursa en su Despacho.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General pasa el proceso al Despacho el 3 de junio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avocó conocimiento, del aviso a la comunidad, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público, y que sí se allegaron antecedentes administrativos al correo de la Secretaría y fueron enviados al correo del Despacho, el 3 de junio de 2020.

También remite copia del Auto CL 2020-00204A, de fecha 22 de mayo de 2020, mediante el cual se resuelve no decretar la acumulación con los procesos CL 205, 210 y 211, debiendo anotar que no fue posible dar cumplimiento a su último

numeral, toda vez que cuando se profirió dicho auto, ya se había decretado la acumulación de los procesos 201, 202, y 203, por parte de la Magistrada María Josefina Ibarra Rodríguez, los cuales ya se encuentran para registro de fallo, razón por la cual pasa el presente proceso para registro de fallo de forma individual.

A través de correo electrónico del 3 de junio de 2020, se remite copia digital de los antecedentes administrativos de la resolución objeto de control, cuales son la Resolución 385 del Ministerio de Salud y Protección Social, y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 de la Presidencia de la República.

## **1.2. Intervenciones**

No se produjeron.

## **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.

Sobre el particular, es de precisar que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 319 de la Constitución, los artículos 2 y 3 de la Ley 1625 de 2013<sup>1</sup>, y la sentencia C-1096 de 2001 de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, dotadas de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial del nivel territorial.

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 de la **Resolución 049 del 7 de abril de 2020**, proferida por el señor Director del **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA**.

### **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si la **Resolución 049 del 7 de abril de 2020**, proferida por el señor Director del **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN UNAS RUTAS PROVISIONALES PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR COLECTIVO DE PASAJEROS, EN CUMPLIMIENTO DEL DECRETO PRESIDENCIAL No. 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020”*, resulta pasible de ser analizada bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso

<sup>1</sup> Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

<sup>2</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

afirmativo, si se encuentra o no ajustada a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

### **2.3. Tesis de la Sala**

Teniendo en cuenta que dicho acto no satisface 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 del mismo; 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 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 exterior<sup>3</sup>, de conmoción interior<sup>4</sup> y de emergencia.<sup>5</sup>

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 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 excepción<sup>6</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>7</sup>, 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*

<sup>3</sup> Artículo 212.

<sup>4</sup> Artículo 213.

<sup>5</sup> Artículo 215.

<sup>6</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>7</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

De la normativa transcrita *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 Estado<sup>8</sup>, 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.

---

<sup>8</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

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, la **Resolución 049 del 7 de abril de 2020**, proferida por el señor Director del **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN UNAS RUTAS PROVISIONALES PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR COLECTIVO DE PASAJEROS, EN CUMPLIMIENTO DEL DECRETO PRESIDENCIAL No. 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020”*, la cual, si bien se trata de un actos dictado por una entidad administrativa de derecho público del orden territorial, como lo es el **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA**, - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no se profirió en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

Según se lee de la parte considerativa del acto aludido, éste se expide por el señor Director de la entidad, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 105 de 1993 y Ley 769 de 2002.

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia a que por medio del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, artículo 4, el señor Presidente de la República dispuso en lo referente a la movilidad, que se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

También trae a colación el artículo 3 de dicho Decreto Nacional, que estableció garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el sentido de que para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades allí señaladas.

Finalmente, se destaca que *“las Clínicas existentes en el Área Metropolitana de Cúcuta, elevaron la solicitud, en el sentido de contar con alternativas de transporte público terrestre automotor colectivo de pasajeros en jurisdicción del Área Metropolitana de Cúcuta, permitiendo el fácil traslado y llegada a los puntos de labores, del personal trabajador vinculado a la prestación del servicio público de salud, con fundamento en evitar poner en riesgo tanto a la población de este sector, como a la población en general”*.

Ahora, hay que destacar que en el Decreto Nacional traído a colación en el acto objeto de análisis, esto es, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional continuó impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19, del cual se destaca el artículo 4 sobre la movilidad, en cuanto a que *“Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus*

*COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior*" (haciendo referencia al artículo 3 de los casos o actividades en los que se permitirá el derecho de circulación como garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio).

Este Decreto cita dentro de sus consideraciones el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, que fue expedido al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público. En efecto, 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, además de la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, prohibición de las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas, implementación del toque de queda para niños y adolescentes, y finalmente dictó unas instrucciones para los alcaldes y gobernadores de lo que no pueden restringir, como lo es para el caso del servicio de transporte público terrestre automotor, el impedir el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), carga y modalidad especial, toda vez que estas modalidades son autorizadas por autoridades del orden nacional y corresponden a la prestación de un servicio público esencial, y/o establecer restricciones de tránsito en las vías del orden nacional ya que dicha infraestructura no está dentro de su jurisdicción ni competencia.

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**.

Así las cosas, como se puede apreciar, el acto objeto de análisis se fundamenta 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 4<sup>9</sup>, 296<sup>10</sup>, 303<sup>11</sup> y 315<sup>12</sup> de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>13</sup>, y el artículo

<sup>9</sup> 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"

<sup>10</sup> 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".

<sup>11</sup> 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 (...)"

<sup>12</sup> 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 (...)"

<sup>13</sup> **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.

199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>14</sup>, 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 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 2016<sup>15</sup> 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.

---

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. (...)"

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"

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,

**FALLA:**

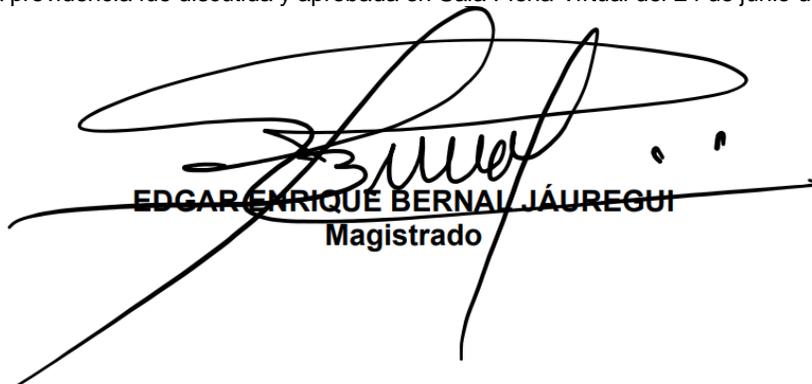
**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el análisis material bajo el control inmediato de legalidad de la **Resolución 049 del 7 de abril de 2020**, proferida por el señor Director del **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA**, "**POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN UNAS RUTAS PROVISIONALES PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR COLECTIVO DE PASAJEROS, EN CUMPLIMIENTO DEL DECRETO PRESIDENCIAL No. 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020**", 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 Dirección del **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA** 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, 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**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**  
San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00213-00</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 proferir sentencia de única instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control inmediato de legalidad del **Decreto No.033 del 13 de abril de 2020**, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto – Norte de Santander, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO No 531 DEL 08 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 16 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente de 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 defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 16 de abril del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, a organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito su concepto acerca de los puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo de 8 días, contados desde la

Así mismo, se corrió traslado al señor Procurador No. 23 Judicial II para Asuntos Administrativos 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 Municipio de San Calixto, Norte de Santander, guardó silencio.

### 1.3.- Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador Delegado no realizó 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 a resolver hace relación con determinar si el Decreto No. 033 del 13 de abril de 2020, expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO No. 531 DEL 08 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad, luego de verificar si el mismo fue proferido o no en desarrollo de un Decreto Legislativo.

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

Luego del análisis del texto del Decreto No. 033 del 13 de abril de 2020, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, 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 la Alcaldesa, 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.

A través del Decreto No. 033 del 13 de abril de 2020, se adoptó el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, por medio del cual el Presidente de la República tomó la medida de asilamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales ordinarias.

## 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 (guerra exterior y conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia económica y social 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”.*

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a aplicarse por el Tribunal para el trámite de los expedientes relacionados con el control inmediato de legalidad.

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 No. 033 del 13 de abril de 2020, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, no es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto No. 033 del 13 de abril de 2020**, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, 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 No. 033 del 13 de abril de 2020, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO No. 531 DEL 08 DE ABRIL DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

Resulta pertinente transcribir el texto del mencionado Decreto:

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO No 531 DEL 08 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

*La Alcaldesa Municipal de San Calixto, Norte de Santander, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales y en especial las consagradas en la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 715 de 2001, la Ley 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015, el Decreto 1222 de 1986, la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Municipal No. 0047 20 de marzo de 2020, y*

#### **CONSIDERANDO:**

*Que el artículo 1 de la Constitución Política prevé "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."*

*Que de conformidad con el artículo 2 de nuestra carta dispone 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; 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 de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, preciso:*

*"En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas a/ vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen, Esta facultad que permite limitar en general e/ ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la constitución y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley."*

*De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio de poder de policía a las autoridades administrativas de policía, en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.*

*En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía". (Negrilla fuera de texto original)."*

*Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público, manifestó:*

*"5,1 Los derechos fundamentales no son absolutos Como lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, no hay derechos ni libertades absolutos, La razón de ello estriba en la necesaria limitación de los derechos y las libertades dentro de la convivencia pacífica; si el derecho de una persona fuese absoluto, podría pasar por encima de los derechos de los demás, con lo cual el pluralismo, la coexistencia y la igualdad serian inoperantes, También cabe resaltar un argumento homológico, lo cual exige que, en aras de la proporcionalidad sujeto-objeto, este último sea también limitado, ¿Cómo podría un sujeto finito y limitado dominar jurídicamente un objeto absoluto? En el consenso racional y jurídico cada uno de los asociados, al cooperar con /os fines sociales, admite que sus pretensiones no pueden ser ilimitadas, sino que deben ajustarse al orden público y jamás podrán sobrepasar la esfera donde comienzan los derechos y libertades de los demás.*

*Ahora bien, cabe hacer una distinción con fundamento en la realidad jurídica.' Una cosa es que los derechos fundamentales sean inviolables, y otra muy distinta es que sean absolutos. Son inviolables, porque es inviolable la dignidad humana. En efecto, el núcleo esencial de lo que constituye la humanidad del sujeto de derecho, su racionalidad, es inalterable. Pero el hecho de predicar su inviolabilidad no implica de suyo afirmar que los derechos fundamentales sean absolutos, pues lo razonable es pensar que son adecuables a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. De ahí que puede decirse que tales derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible. Por ello la Carta Política señala que ni aún en los estados de excepción se "suspenden" los derechos humanos y que, en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario. Se deduce que cuando se afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental, éste queda o violado o suspendido.*

*5.1.2 El orden público como derecho ciudadano El criterio de ver al mantenimiento del orden público como una restricción de los derechos, es algo ya superado. El orden público, en primer término, es una garantía de los derechos y libertades comprendidos dentro de él. El Estado social de derecho, se fundamenta en el orden (parte estática) y produce un ordenamiento (parte dinámica). En la parte estática entra la seguridad de la sociedad civil dentro del Estado, y en la parte dinámica la acción razonable de las libertades. Luego el orden público supone el ejercicio razonable de la libertad. Es así como el pueblo tiene derecho al orden público, porque éste es de interés general, y como tal, prevalente.*

*Para la Corte es claro que el orden público no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por sobretodo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado. La visión real del orden público, pues, no es otra que la de ser el garante de las libertades públicas. Consiste, para decirlo con palabras de André Hauriou, en la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad. No hay libertad sin orden y éste no se comprende sin aquella. Libertad significa coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia de las finalidades legítimas, y no desorden, anarquía o atropello. Toda situación de Inseguridad, anula la libertad, porque el hombre que se ve sometido a una presión psicológica, que le lleva al miedo de ser agredido por otros, constantemente y sin motivo, no es verdaderamente libre. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque le asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos". (Negrilla fuera de texto original).*

*Que en la sentencia C-225 de 2017 la honorable Corte Constitucional define el concepto de orden público, así:*

*"La importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, fa/ como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos", debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de medio ambiental, para la convivencia y la vigencia de derechos constitucionales, al amparo del principio dignidad humana".*

*Que el artículo 315 de la Constitución Política reglamenta las atribuciones de los alcaldes, y en sus numerales expresa "2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la Republica y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio<sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante." (...). (Negrilla fuera de texto).*

*Que el 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la Republica o gobernador respectivo, y en relación con orden público deberán (i) conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la Republica y del respectivo gobernador.*

*Que la Ley 1523 de 2012 artículo 1° en su párrafo primero expresa "PARÁGRAFO 1o. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurarla 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, 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 precitada Ley establece en su artículo 3° Los principios generales que orientan la gestión del riesgo, en su numeral 2 expresa "Principio de protección.' 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 la Ley en comento en su artículo 12 establece "LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción".*

*En su artículo 14 la Ley Ibídem expresa “Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción. PARAGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública”.*

*Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anuncio y lo clasifico como una emergencia de salud pública de interés internacional, por lo que instó a los Estados a tomar acciones contundentes, urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del 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 puede causar diversas afecciones, como fiebre, síntomas respiratorios (tos, disnea, o dificultad para respirar), neumonía, insuficiencia renal 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 según la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud y Protección Social la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de coronavirus (COVID-19), es el adulto mayor.*

*Que el Gobierno Nacional a través de la Resolución No 385 de 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, declaro la emergencia sanitaria por causa del coronavirus-COVID 19, y adopto medidas para hacer frente al virus.*

*Adicional a ello, el Presidente de la Republica expidió el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y e/ mantenimiento del orden público”, donde se*

*ordena un aislamiento preventivo obligatorio con el fin de evitar la propagación de la pandemia.*

*Que, la Gobernación del Departamento Norte de Santander a través de Decreto No. 000308 de 14 marzo de 2020 “Por el cual se declara la calamidad pública en el Departamento Norte de Santander y se dictan otras disposiciones” se declaró en su artículo primero: “Declárese la existencia de una situación de calamidad pública, conforme la parte considerativa del decreto, para adelantar las acciones en la fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID19), en el departamento Norte de Santander.*

*Que, el Presidente de la Republica de Colombia a través del decreto No. 417 del 17 de marzo del año 2020, declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional, por causa del brote de la enfermedad coronavirus COVID-19 en Colombia.*

*Que el Municipio de San Calixto emitió el decreto N°023 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19) en el municipio de San Calixto—Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.*

*Que el municipio adopto mediante el Decreto N°025 de 24 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACION DE EMERGENCIA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANIATARIA CAUSADA POR EL CORONA VIRUS COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACERLE FRENTE A LA PANDEMIA”, acciones con el fin de enfrentar la propagación del virus.*

*Que el literal b) Numerales 1° y 2° del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, señala como función del Alcalde:*

*"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 Republica y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes 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 9 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen".*

*Que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Alcaldes en los siguientes términos:*

*"ARTICULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar 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 /as leyes que regulan la materia.*

*PARAGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9a de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.*

*(...)*

*ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICIA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar /os efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.*

*"4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

*5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados."(...)*

*Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.*

*Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de*

*alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se hace necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.*

*En mérito de lo anteriormente expuesto,*

**DECRETA:**

*ARTICULO PRIMERO. ADOPTAR el Decreto No 531 del 08 de abril 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” expedido por el Gobierno Nacional, al igual que las excepciones y sanciones previstas en el mismo, en el municipio de San Calixto — Norte de Santander.*

*Parágrafo 1. Las sanciones establecidas en el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, son las establecidas en el Decreto No 780 de 2016, el cual establece en su “artículo 2.8.8.1.4.21. Multas. Las multas consistentes en la sanción pecuniaria que se impone a una persona natural o jurídica por la violación de las disposiciones sanitarias, mediante la ejecución de una actividad o la omisión de una conducta. Las multas podrán ser sucesivas y su valor en total podrá ser hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales vigentes al momento de imponerse”(…)*

*ARTICULO SEGUNDO. GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, el abastecimiento, y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse, así mismo, la consecución, adquisición y/o compra para garantizar el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, permitiendo de acuerdo con el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, la apertura de establecimiento de comercio de primera necesidad tales como prestadores del servicio de salud, droguerías, supermercados, tiendas de barrio, servicios bancarios, restaurantes, panadería y/o afines.*

*Parágrafo 1. Los establecimientos abiertos al público, permitidos, deberán garantizar lo siguiente:*

- 1. El proceso de desinfección, lavado de manos y el uso de antibacterial.*
- 2. Garantizar como mínimo un metro y medio (1,50 mts) de distancia entre personas, utilizando elementos que permitan cumplir esta medida.*
- 3. Deberán instalar lavamanos portátiles y/o de cualquier uso que permita el cumplimiento del numeral 1.*
- 4. Deberán guardar el comportamiento adecuado, esto es guardar silencio y hablar lo estrictamente necesario.*

5. *El uso de tapabocas es obligatorio para los empleados y usuarios de estos servicios.*

*ARTICULO TERCERO. Los establecimientos abiertos al público tales como restaurantes, ventas de comidas y/o bebidas ambulantes deberán realizar los alimentos para llevar, queda prohibido prestar el servicio de comida y/o bebidas en las instalaciones y/o punto de venta.*

*Parágrafo 1. Queda PROHIBIDO a los establecimientos antes descritos el utilizar sillas, bancas, asientos, mesas, y/o cualquier otro elemento que permita el estar recibiendo el servicio en el establecimiento y/o punto de venta.*

*ARTICULO CUARTO. GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, la movilidad para el abastecimiento de alimentos, productos de primera necesidad y productos agropecuarios, con el fin de garantizar el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.*

*Parágrafo 1. Estará autorizado el tránsito por el territorio municipal de por lo menos un camión o bus por día para el abastecimiento de alimentos, productos de primera necesidad y productos agrícolas o agropecuarios, en el Municipio, el cual solo podrá transitar con el conductor y un ayudante; el coordinador de salud pública municipal, les debe realizar previamente una charla sobre las medidas de prevención del covid-19.*

*ARTICULO QUINTO. GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, la producción de alimentos y productos agrícolas y agropecuarios, así como el expendio y comercialización de dichos productos de primera necesidad, hacia los distintos municipios y distritos del País, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 531 del 08 de marzo de 2020, emitido por el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar la cadena de siembra, cosecha, producción y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad.*

*Parágrafo 1. Estará autorizado el tránsito por el territorio municipal de por lo menos un camión o bus por día para la salida de productos agrícolas producidos en el Municipio de San Calixto hacia las distintas municipalidades y distritos del País. con el fin de garantizar la cadena de siembra, cosecha, producción y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad, el cual solo podrá transitar con el conductor y un ayudante; El coordinador de salud pública municipal, les debe realizar previamente una charla sobre las medidas de prevención del covid-19.*

*ARTICULO SEXTO. PROHIBIR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimiento de comercio a partir de la expedición del presente decreto y hasta el día 27 de abril del año 2020, a las (00:00) horas, de conformidad con lo dispuesto en el*

*Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.*

*ARTICULO SEPTIMO. PROHIBIR la circulación de parrilleros y/o acompañantes ya sea en motocicletas o en vehículos particulares, en toda la jurisdicción del municipio de San Calixto — Norte de Santander, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.*

*ARTICULO OCTAVO. Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el municipio de San Calixto — Norte de Santander.*

*ARTICULO NOVENO. Notifíquese del presente decreto al comandante de la Estación de Policía del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, para que proceda a dar estricto cumplimiento de lo aquí ordenado conforme a su competencia.*

*ARTICULO DECIMO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación hasta las 00:00 am horas del 27 de abril de 2020 y deroga las que le sean contrarias.*

*ARTICULO SEPTIMO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación.”*

La Sala observa, inicialmente, que el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, que fue objeto de adopción a través del Decreto Municipal 033, no es un Decreto Legislativo dictado en desarrollo de la emergencia económica y social decretada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Ello es así por cuanto a través del Decreto 531 el Presidente impartió instrucciones para el manejo del orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19. Dicho Decreto fue proferido por el Presidente en ejercicio de las funciones constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En el artículo primero del Decreto 531 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, y se tomaron otras medidas tendientes a hacer efectiva la medida de aislamiento social.

En estas circunstancias, concluye la Sala que el Decreto municipal 033 del 13 de abril de 2020, no fue expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto como desarrollo de un Decreto Legislativo, tomándose alguna medida propia de las contenidas en tales decretos, sino que simplemente procedió a adoptar medidas similares a las tomadas por el Gobierno Nacional a través de un Decreto ordinario como lo es el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, a través del cual se decidió la medida de aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional.

Esta situación por si sola resulta suficiente para concluir que la decisión a tomar en el presente asunto es la de declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto municipal 033 del 13 de abril de 2020.

Resta acotar que en el citado Decreto se exponen como fundamentos las leyes 1551 de 2012 y la 1523 de 2012, y otras normas expedidas de manera ordinaria, como son la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto 00308 del 14 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento Norte de Santander y los Decretos No. 023 del 17 de marzo de 2020 y No. 025 del 24 de marzo de 2020 proferidos por la misma señora Alcaldesa de San Calixto; normas estas, las de orden nacional, que fueron todas expedidas con anterioridad a la fecha en que se empezó a expedir por el Gobierno Nacional los Decretos legislativos como desarrollo del estado de emergencia económica y social.

En efecto, se trata del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo de la Ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*, luego con el párrafo del artículo 1° de 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”*.

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 y el Decreto No. 000308 del 14 de marzo de 2020, a través del cual la Gobernación del Departamento Norte de Santander declaró la calamidad pública en el Departamento y se dictaron otras disposiciones.

Se reitera, entonces, que la mayoría de las normas enunciadas por la Alcaldesa son de rango legal existentes en el ordenamiento jurídico desde antes de la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por todo lo cual el Decreto municipal 033 del 13 de abril de 2020, no fue proferido en desarrollo de un Decreto Legislativo.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el **Decreto No. 033 del 13 de abril de 2020**, expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de un acto de la administración, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto en ejercicio de la función administrativa, 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 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:

---

<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.

*“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 dependan 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, incluso por los funcionarios que pertenecen a los órganos de control, 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, permitiéndose 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.

Mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de términos a partir del 1° de julio de 2020, y se reiteró la excepción de la posibilidad de ejercerse el medio de control de simple nulidad mientras dura la suspensión de términos, 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.

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 No. 033 del 13 de abril de 2020**, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO No. 531 DEL 08 DE ABRIL DE 2020 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 a la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto 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 24 de junio 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



**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)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00215-00.</b> <b>Acumulado 54001-23-33-000-2020-00216-00</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 040 del 6 de abril de 2020**, y el **Decreto 041 del 7 de abril de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 16 de abril de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 040 del 6 de abril 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 20 de abril 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.

A través de correo electrónico enviado al buzón institucional, se remite oficio del 22 de abril de 2020, suscrito por el Secretario de Gobierno y Desarrollo Institucional de la Alcaldía Municipal, por el cual se allega copia digital de los antecedentes administrativos del acto objeto de control, cuales son la Resolución 385 del Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 de la Presidencia de la República y el Decreto Municipal 031 de 2020.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 18 de mayo de 2020, mediante el cual advierte la posibilidad de acumulación de los procesos actualmente en trámite en la Corporación, radicado 54001-23-33-000-**2020-00215-00** de este Despacho, y 54001-23-33-000-**2020-00216-00** del Despacho a cargo de la Magistrada Dra. María Josefina Ibarra Rodríguez, que versa sobre el control de legalidad del **Decreto 041 del 7 de abril de 2020**, por medio del cual modifica el Decreto 040 del 6 de abril de 2020 del MUNICIPIO DE SAN CAYETANO.

Por medio de auto del 28 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 el proceso al Despacho el 3 de junio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avocó conocimiento, del aviso a la comunidad, del auto que decretó la acumulación, Auto 2020-00215A, de fecha 28 de mayo de 2020, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público, y que al correo de la Secretaría no se allegaron antecedentes administrativos.

## 1.2. Intervenciones

No se produjeron.

## 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 040 del 6 de abril de 2020**, y el **Decreto 041 del 7 de abril de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**.

### 2.2 Problema jurídico

Se contrae a dilucidar si tanto el **Decreto 040 del 6 de abril de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA TRANSITORIAMENTE EN EL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO EL SISTEMA DE PICO Y CEDULA DE CIUDADANIA PARA LA REALIZACION DE COMPRAS EN SUPERMERCADOS Y TIENDAS, ASI COMO PARA COBROS DE AUXILIOS, SERVICIOS BANCARIOS, SUBSIDIOS Y SIMILARES, Y SE FIJA HORARIO PARA LA ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LOS ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTEN ESOS SERVICIOS, CON EL OBJETO DE PREVENIR Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACION DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO”*, como el **Decreto 041 del 7 de abril de 2020** *“Por medio del cual se modifica el Artículo Segundo del Decreto 040 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, 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 dicho acto no satisface 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 del mismo; 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 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 exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

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 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 excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, 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*

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> Artículo 215.

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

De la normativa transcrita *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 Estado<sup>6</sup>, 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.

---

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

### 2.4.3. Caso en concreto

En el presente asunto los actos objeto de control, esto es, el **Decreto 040 del 6 de abril de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA TRANSITORIAMENTE EN EL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO EL SISTEMA DE PICO Y CEDULA DE CIUDADANIA PARA LA REALIZACION DE COMPRAS EN SUPERMERCADOS Y TIENDAS, ASI COMO PARA COBROS DE AUXILIOS, SERVICIOS BANCARIOS, SUBSIDIOS Y SIMILARES, Y SE FIJA HORARIO PARA LA ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LOS ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTEN ESOS SERVICIOS, CON EL OBJETO DE PREVENIR Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACION DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO”*, y el **Decreto 041 del 7 de abril de 2020** *“Por medio del cual se modifica el Artículo Segundo del Decreto 040 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, si bien se tratan de actos dictados por una autoridad territorial, como lo es el **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, -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 actos aludidos, aquellos se expiden por el señor Alcalde de la entidad territorial, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, al igual que el parágrafo 1 del artículo 91 la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012, la Ley 1523 de 2012 y la Ley 1801 de 2016.

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia al Decreto Municipal 031 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el ente territorial declaró la existencia de una situación de calamidad pública, a causa del coronavirus COVID-19.

Posteriormente trae a colación el **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, expedido por el señor 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”*.

Éste Decreto Nacional se expidió, 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 4<sup>7</sup>, 296<sup>8</sup>, 303<sup>9</sup> y 315<sup>10</sup> de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley

---

<sup>7</sup> 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"

<sup>8</sup> 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".

<sup>9</sup> 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 (...)"

<sup>10</sup> 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 (...)"

136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>11</sup>, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>12</sup>, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

Hay que destacar que en el Decreto Nacional traído a colación en los actos objeto de análisis, esto es, el **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional continuó impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República, y para efectos de su consecución efectiva, limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 para que la medida de aislamiento garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades allí estipulados.

Este Decreto **457** cita dentro de sus consideraciones el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, que fue expedido al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público. En efecto, 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.

Los Decretos Municipales objeto de análisis, también hacen alusión a la **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, por 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”, en consecuencia, ordenó a los jefes y

<sup>11</sup> **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. (...)

<sup>12</sup> 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.

representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Éste acto se funda, a su vez, en las atribuciones contenidas en los artículos 49<sup>13</sup> y 95<sup>14</sup> de la Constitución Política, Ley 1753 de 2015 artículo 69<sup>15</sup> de declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, Ley 1751 de 2015 artículos 5<sup>16</sup> y

<sup>13</sup> **ARTICULO 49.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos."

<sup>14</sup> Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituídas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

<sup>15</sup> **ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.

<sup>16</sup> **ARTÍCULO 50. 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;

10<sup>17</sup>, el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección

- 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) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> 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 del 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) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> 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.

<sup>17</sup> **ARTÍCULO 10. DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS, RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD.** Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:

- a) A acceder a los servicios y tecnologías de salud, que le garanticen una atención integral, oportuna y de alta calidad;
  - b) Recibir la atención de urgencias que sea requerida con la oportunidad que su condición amerite sin que sea exigible documento o cancelación de pago previo alguno;
  - c) A mantener una comunicación plena, permanente, expresa y clara con el profesional de la salud tratante;
  - d) A obtener información clara, apropiada y suficiente por parte del profesional de la salud tratante que le permita tomar decisiones libres, conscientes e informadas respecto de los procedimientos que le vayan a practicar y riesgos de los mismos. Ninguna persona podrá ser obligada, contra su voluntad, a recibir un tratamiento de salud;
  - e) A recibir prestaciones de salud en las condiciones y términos consagrados en la ley;
  - f) A recibir un trato digno, respetando sus creencias y costumbres, así como las opiniones personales que tengan sobre los procedimientos;
  - g) A que la historia clínica sea tratada de manera confidencial y reservada y que únicamente pueda ser conocida por terceros, previa autorización del paciente o en los casos previstos en la ley, y a poder consultar la totalidad de su historia clínica en forma gratuita y a obtener copia de la misma;
  - h) A que se le preste durante todo el proceso de la enfermedad, asistencia de calidad por trabajadores de la salud debidamente capacitados y autorizados para ejercer;
  - i) A la provisión y acceso oportuno a las tecnologías y a los medicamentos requeridos;
  - j) A recibir los servicios de salud en condiciones de higiene, seguridad y respeto a su intimidad;
  - k) A la intimidad. Se garantiza la confidencialidad de toda la información que sea suministrada en el ámbito del acceso a los servicios de salud y de las condiciones de salud y enfermedad de la persona, sin perjuicio de la posibilidad, de acceso a la misma por los familiares en los eventos autorizados por la ley o las autoridades en las condiciones que esta determine;
  - l) A recibir información sobre los canales formales para presentar reclamaciones, quejas, sugerencias y en general, para comunicarse con la administración de las instituciones, así como a recibir una respuesta por escrito;
  - m) A solicitar y recibir explicaciones o rendición de cuentas acerca de los costos por los tratamientos de salud recibidos;
  - n) A que se le respete la voluntad de aceptación o negación de la donación de sus órganos de conformidad con la ley;
  - o) A no ser sometidos en ningún caso a tratos crueles o inhumanos que afecten su dignidad, ni a ser obligados a soportar sufrimiento evitable, ni obligados a padecer enfermedades que pueden recibir tratamiento;
  - p) A que no se le trasladen las cargas administrativas y burocráticas que les corresponde asumir a los encargados o intervinientes en la prestación del servicio;
  - q) Agotar las posibilidades de tratamiento para la superación de su enfermedad.
- Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes:
- a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad;
  - b) Atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y prevención;
  - c) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
  - d) Respetar al personal responsable de la prestación y administración de los servicios de salud;

Social en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1.4.3<sup>18</sup>

De la anterior revisión normativa, se tiene que el **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 de aislamiento preventivo social obligatorio**, no tiene la naturaleza de ser un decreto legislativo, sino de decreto dictado por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción **en uso de sus facultades ordinarias**.

Visto lo anterior, la Sala comienza por precisar que los Decretos objeto de análisis, tienen como fundamento principal tanto el **Decreto 457 de 2020**, en el cual se ordenó por parte del Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, 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, como la **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, en el cual se declaró por parte del Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el día 30 de mayo de 2020, por causa del Coronavirus COVID-19.

En ese orden, es claro que los Decretos emanados de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto adoptar la medida denominada “pico y cédula” de restricción de circulación de acuerdo con el último dígito de la cédula de ciudadanía por día, con el fin de limitar la inusitada circulación y aglomeración de personas destinatarias de las excepciones contempladas en los numerales 1 a 34 del artículo 3 del **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional en dicho Decreto, no fueron expedidos en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la 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, en adopción del **Decreto Nacional 457 de aislamiento preventivo obligatorio**, para contrarrestar la evasión de aglomeración entre personas que se disponen a ejercer las actividades autorizadas por el Decreto 457, el cual a su vez, obedece a la facultad legal

---

e) Usar adecuada y racionalmente las prestaciones ofrecidas, así como los recursos del sistema;

f) Cumplir las normas del sistema de salud;

g) Actuar de buena fe frente al sistema de salud;

h) Suministrar de manera oportuna y suficiente la información que se requiera para efectos del servicio;

i) Contribuir solidariamente al financiamiento de los gastos que demande la atención en salud y la seguridad social en salud, de acuerdo con su capacidad de pago.

**PARÁGRAFO 1o.** Los efectos del incumplimiento de estos deberes solo podrán ser determinados por el legislador. En ningún caso su incumplimiento podrá ser invocado para impedir o restringir el acceso oportuno a servicios de salud requeridos.

**PARÁGRAFO 2o.** El Estado deberá definir las políticas necesarias para promover el cumplimiento de los deberes de las personas, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1o.

<sup>18</sup> "sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".

prevista en las Leyes 1523 de 2012<sup>19</sup> y 1801 de 2016<sup>20</sup> 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.

Sobre el particular, es de resaltar que, bajo similares consideraciones, la Sala Plena de ésta Corporación, en providencia del pasado 28 de mayo de 2020, con ponencia del suscrito Magistrado<sup>21</sup>, decidió “**DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del Decreto 024 del 4 de abril de 2020, emanado de la Alcaldía del MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER, Departamento Norte de Santander, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA MEDIDA DE PICO Y CEDULA, Y RESTRICCIÓN DEL TRANSITO DE MOTOCICLETAS EN EL MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER – NORTE DE SANTANDER”** (Negrilla del original), acto que se encontraba fundado en el Decreto Nacional 457 de aislamiento preventivo obligatorio.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

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 040 del 6 de abril de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA TRANSITORIAMENTE EN EL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO EL SISTEMA DE PICO Y CEDULA DE CIUDADANIA PARA LA REALIZACION DE COMPRAS EN SUPERMERCADOS Y TIENDAS, ASI COMO PARA COBROS DE AUXILIOS, SERVICIOS BANCARIOS, SUBSIDIOS Y SIMILARES, Y SE FIJA HORARIO PARA LA ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LOS**

<sup>19</sup> 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

<sup>20</sup> “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”

<sup>21</sup> Tribunal Administrativo de Norte de Santander, providencia del 28 de mayo de 2020, proceso de control inmediato de legalidad, radicado: 54001-23-33-000-2020-00164-00, M.P. Edgar Enrique Bernal Jáuregui, Decreto 024 del 4 de abril de 2020, emanado de la Alcaldía del Municipio de Puerto Santander.

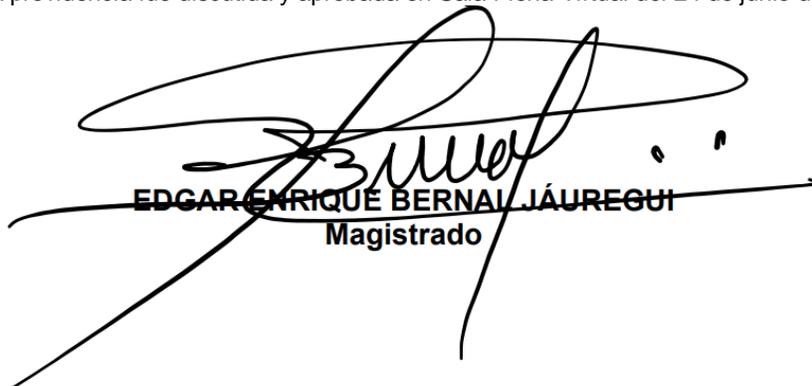
ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTEN ESOS SERVICIOS, CON EL OBJETO DE PREVENIR Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACION DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO”, y el **Decreto 041 del 7 de abril de 2020** “Por medio del cual se modifica el Artículo Segundo del Decreto 040 de 2020 y se dictan otras disposiciones”, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, 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 Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO** 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, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



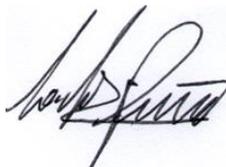
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-

**Radicado:** 54001-23-33-000-2020-00215-00

Acumulado: 2020-00216-00

**Control Inmediato de Legalidad**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**Magistrado**



**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)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00220-00.</b> <b>Acumulado 54001-23-33-000-2020-00221-00</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 067 del 10 de abril de 2020**, y el **Decreto 068 del 13 de abril de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 17 de abril de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 067 del 10 de abril 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 20 de abril 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 que data del 18 de mayo de 2020, mediante el cual advierte la posibilidad de acumulación de los procesos actualmente en trámite en la Corporación, radicado 54001-23-33-000-**2020-00220-00** de este Despacho, y 54001-23-33-000-**2020-00221-00** del Despacho a cargo de la Magistrada Dra. María Josefina Ibarra Rodríguez, que versa sobre el control de legalidad del **Decreto 068 del 13 de abril de 2020**, por medio del cual modifica el Decreto 067 del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

Por medio de auto del 28 de mayo de 2020, se decretó la acumulación de dichos procesos de control inmediato de legalidad.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional, la Secretaría General pasa el proceso al Despacho el 3 de junio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avocó conocimiento, del aviso a la comunidad, del auto que decretó la acumulación, Auto 2020-00220A, de fecha 28 de mayo de 2020, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público, y que al correo de la Secretaría no se allegaron antecedentes administrativos.

## 1.2. Intervenciones

No se produjeron.

## 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 067 del 10 de abril de 2020**, y el **Decreto 068 del 13 de abril de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

### 2.2 Problema jurídico

Se contrae a dilucidar si tanto el **Decreto 067 del 10 de abril de 2020**, “POR MEDIO DEL CUAL SE EXTIENDE EL AISLAMIENTO OBLIGATORIO DE CUARENTENA NACIONAL POR COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, como el **Decreto 068 del 13 de abril de 2020** “*Por medio del cual se MODIFICA el Decreto N° 067 del 10 de abril de 2020, por el cual se EXTIENDE EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO por CORONAVIRUS COVID-19 y se dictan otras disposiciones*”, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, 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 exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

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 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 excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> Artículo 215.

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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 *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 Estado<sup>6</sup>, 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 067 del 10 de abril de 2020**, “POR MEDIO DEL CUAL SE EXTIENDE EL AISLAMIENTO OBLIGATORIO DE CUARENTENA NACIONAL POR COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, y el **Decreto 068 del 13 de abril de 2020** “*Por medio del cual se MODIFICA el Decreto N° 067 del 10 de abril de 2020, por el cual se EXTIENDE EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO por CORONAVIRUS COVID-19 y se dictan otras disposiciones*”, si bien se tratan de actos dictados por una autoridad territorial, como lo es el **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, - 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

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

legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

Según se lee de la parte considerativa de los actos aludidos, aquellos se expiden por el señor Alcalde de la entidad territorial, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, al igual que el artículo 91 literal d) de la Ley 136 de 1994, Decreto Ley 785 de 2005, Decreto 1083 de 2015, Decreto 815 de 2018, la Ley 1801 de 2016 y capítulo IV artículo 58 de la Ley 1523 de 2012.

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia a las circulares 0011 y 0018 del 10 de marzo de 2020, expedidas conjuntamente por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo y del Departamento Administrativo de la Función Pública, acerca de las recomendaciones y acciones de contención ante el Coronavirus COVID-19, al igual que a la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 y Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, por las cuales el Ministerio de Salud y Protección Social, adoptó medidas preventivas sanitarias a causa del COVID-19 y declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Igualmente, trae a colación 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, y los Decretos Departamentales 311 del 17 de marzo de 2020 y 325 del 23 de marzo de 2020, por los cuales se dispuso establecer medidas y acciones preventivas de policía, a causa de la emergencia sanitaria, y se amplió el plazo del aislamiento social obligatorio.

Así mismo, se aprecia que hace alusión al Decreto Nacional 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.

Posteriormente trae a colación el **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, expedido por el señor 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”.

Éste Decreto Nacional se expidió, 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 4<sup>7</sup>, 296<sup>8</sup>, 303<sup>9</sup> y 315<sup>10</sup> de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley

<sup>7</sup> 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"

<sup>8</sup> 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".

<sup>9</sup> 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 (...)"

<sup>10</sup> 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

136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>11</sup>, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>12</sup>, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

Del mismo modo, hace referencia al Decreto 045 del 16 de marzo de 2020 y su modificación por el Decreto 046 del 17 de marzo de 2020, de declaratoria de calamidad pública en el municipio.

Finalmente, destaca que mediante los Decretos Municipales 062 y su modificación Decreto 063, en el municipio se reguló la circulación excepcional de las personas en la jurisdicción de dicho municipio, y que mediante **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**, dictado por el Presidente de la República, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

También hay que resaltar que el **Decreto 068 del 13 de abril de 2020**, por medio del cual modifica el Decreto 067, objeto de análisis, refiere lo dispuesto en el artículo 3 de dicho Decreto Nacional 531 acerca de las garantías para la medida aislamiento preventivo obligatorio del derecho a vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en marco de emergencia sanitaria por causa coronavirus COVID-19, por lo que se permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades allí señalados, y que según el párrafo de la norma las excepciones de los numerales 12 y 23 pueden ser desarrolladas mientras dure el aislamiento en un horario de 6:00 AM a 8:00 PM.

Seguido, contempla la modificación del artículo segundo del Decreto Municipal 067, en el sentido de eliminar el párrafo quinto de la norma citada, ya que fue eliminado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 536 del 11 de marzo de 2020.

---

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 (...)"

<sup>11</sup> **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. (...)"

<sup>12</sup> 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.

Ahora, hay que destacar que los decretos Nacionales traídos a colación en los decretos objeto de análisis, por ejemplo, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, se expidió<sup>13</sup> al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

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, el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y el Decreto 536 del 11 de marzo 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 el Decreto Municipal 067, objeto de análisis, invocó 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.

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

---

<sup>13</sup> <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20420%20DEL%2018%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

artículos 189 numeral 4<sup>14</sup>, 296<sup>15</sup>, 303<sup>16</sup> y 315<sup>17</sup> de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>18</sup>, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>19</sup>, 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 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 2016<sup>20</sup> para la adopción de acciones transitorias de policía para el manejo del

<sup>14</sup> 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"

<sup>15</sup> 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".

<sup>16</sup> 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 (...)"

<sup>17</sup> 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 (...)"

<sup>18</sup> **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. (...)"

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"

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:**

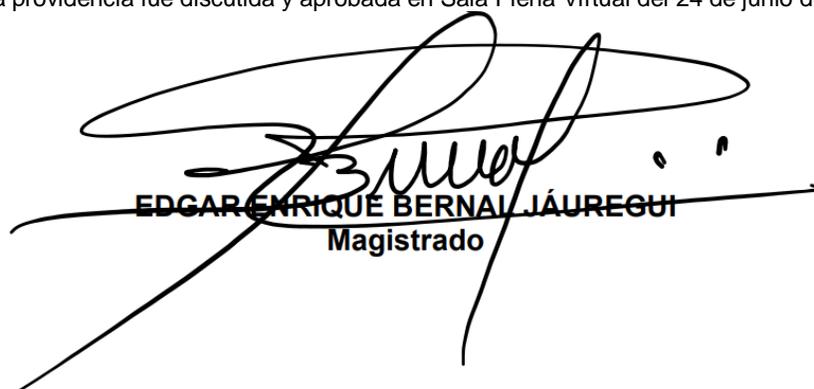
**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 067 del 10 de abril de 2020**, “POR MEDIO DEL CUAL SE EXTIENDE EL AISLAMIENTO OBLIGATORIO DE CUARENTENA NACIONAL POR COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, y el **Decreto 068 del 13 de abril de 2020** “*Por medio del cual se MODIFICA el Decreto N° 067 del 10 de abril de 2020, por el cual se EXTIENDE EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO por CORONAVIRUS COVID-19 y se dictan otras disposiciones*”, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, 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 Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS** 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, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



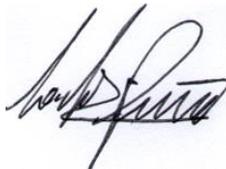
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**  
San José de Cúcuta, primero (1) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00241-00</b> <b>ACUMULADO 2020-00251-00</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 proferir sentencia de única instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto No. 028 del 16 de marzo de 2020** y el **Decreto No. 045 del 11 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Ocaña - Norte de Santander.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 24 de abril de 2020 el Despacho del Magistrado Ponente de 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 abril del año en curso e 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 23 Judicial II para Asuntos Administrativos, para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

De igual manera frente al expediente radicado 2020-00251-00, mediante auto del 24 de abril de 2020 este Despacho decidió avocar conocimiento, ordenándose en el referido proveído la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del referido Decreto.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 27 de abril del año en curso e 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 No. 23 para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Posteriormente, a través de informe secretarial de fecha 12 de mayo de 2020, la Secretaria de esta Corporación, informó al Despacho del Magistrado Robiel Amed Vargas González sobre la posible acumulación del expediente de radicado 2020-00241 al 2020-00251, al indicar que el Decreto No. 028 del 16 de marzo de 2020

proferido por el Alcalde Municipal de Ocaña había sido ratificado por el Decreto No. 045 del 11 de abril de 2020.

En virtud de lo anterior, el Despacho del Magistrado Ponente, a través del auto del 13 de mayo de 2020 procedió a estudiar el requisito de conexidad respecto a los Decretos 028 del 16 de marzo de 2020 y el 045 del 11 de abril de 2020, considerando pertinente decretar la acumulación de los mismos.

## **1.2.- Intervenciones:**

### **1.2.1. Dentro del expediente de radicado 2020-00241**

El día 30 de abril de 2020, el Alcalde del Municipio de Ocaña allegó los documentos correspondientes a los antecedentes administrativos del Decreto No. 028 del 16 de marzo del 2020, y que se relacionan a continuación:

- Acta No. 004 de fecha 16 de marzo de 2020, *“mediante la cual se plasmó los argumentos, posiciones y decisiones de los integrantes asistentes a la reunión del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD), que tuvo como objeto el análisis para la Declaratoria de Calamidad Pública, documento base para soportar y/o aplicar aquellas decisiones tomadas por el Gobierno Nacional”.*
- Copia del Decreto Municipal N° 028 del 16 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara calamidad pública y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la prevención de la vida y la mitigación del riesgo con Ocasión de la situación Epidemiológica causada por el COVID -19 (Coronavirus) en Ocaña Norte de Santander y se dictan otras Disposiciones”.*

### **1.2.2. Dentro del expediente de radicado 2020-00251**

No se realizaron intervenciones.

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

### **1.3.1. Dentro del expediente de radicado 2020-00177**

El señor Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos, no rindió concepto de fondo.

### **1.3.2. Dentro del expediente de radicado 2020-00180**

El señor Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos, no rindió concepto de fondo.

## **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 los Decretos Nos. 028 del 16 de marzo de 2020 ***“POR EL CUAL SE DECLARA CALAMIDAD PÚBLICA Y SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR COVID-19 (CORONAVIRUS) EN OCAÑA NORTE DE SANTANDER DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*** y 045 del 11 de abril de 2020 ***“POR MEDIO DEL CUAL SE RATIFICA LA EXISTENCIA DE UNA CALAMIDAD PÚBLICA EN OCAÑA NORTE DE SANTANDER A QUE HACE REFERENCIA EL DECRETO N° 028 DEL 16 DE MARZO DE 2020”***, expedidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña, son pasibles de ser analizados en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Para tal efecto, se verificará si dichos actos fueron expedidos 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 de los Decretos Nos. 028 del 16 de marzo de 2020 y 045 del 11 de abril de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña, así como del ordenamiento jurídico superior, la Sala Plena considera que no hay lugar a analizar la legalidad de los mismos en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Lo anterior, dado que si bien se trata de unos actos administrativos de carácter general, expedidos en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fueron dictados 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, el cual si bien se menciona en el Decreto 045 del 11 de abril de 2020 no resulta suficiente para afirmar que se trata de unos actos administrativos proferidos al amparo o en desarrollo de un decreto legislativo, menos aun cuando de su contenido es claro que las medidas tomadas en el Decreto 028 del 16 de marzo de 2020 son con fundamento en la Ley 1523 de 2012.

Además de lo anterior, como el Decreto 028 del 16 de marzo de 2020, a través del cual se declara la calamidad pública, tiene esa fecha del 16 de marzo, es claro que no pudo haber sido expedido en desarrollo de un Decreto legislativo puesto que la declaratoria de emergencia se hizo a través del Decreto 417 del 17 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 (de guerra exterior y de conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia que puede ser declarado por el Presidente 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, el Congreso de la República 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 inmediato 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 los siguientes términos:

*“**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”.*

Por su parte, en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a seguir en el trámite de los procesos que se siguen en ejercicio del medio de control inmediato de legalidad.

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 los Decretos 028 del 16 de marzo de 2020 y 045 del 11 de abril de 2020, proferidos por el señor Alcalde del Ocaña, no pueden ser analizados en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que los **Decretos 028 del 16 de marzo de 2020 y 045 del 11 de abril de 2020**, expedidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña, no pueden ser analizados en el marco del presente medio de Control Automático de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto principal objeto de control es el citado Decreto 028 del 16 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ocaña, "**POR EL CUAL SE DECLARA CALAMIDAD PÚBLICA Y SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR COVID-19 (CORONAVIRUS) EN OCAÑA NORTE DE SANTANDER DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**".

Resulta pertinente transcribir la parte resolutive del citado Decreto:

*"Que en mérito de lo expuesto, El Alcalde Municipal de Ocaña,*

**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO.** *DECLÁRESE la existencia de una situación de calamidad pública conforme a la parte considerativa del presente decreto, con el fin de adelantar todas las acciones necesarias para prevenir la llegada y propagación del Coronavirus COVIO-19 y generar las acciones de respuesta, contención y recuperación frente al brote de la enfermedad en el municipio de Ocaña, Norte de Santander.*

**Parágrafo Primero.** *Conforme determina el artículo 61 de la ley 1523 de 2.012, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo en conjunto con la Secretaria de Salud Municipal y el Instituto Departamental de Salud del Departamento,*

*elaborarán el plan de acción específico con el fin de adelantar todas las acciones necesarias para prevenir la llegada y propagación del Coronavirus COVI D-19 y generar las acciones de respuesta, contención y recuperación frente al brote de la enfermedad en el municipio de Ocaña, Norte de Santander, 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.*

**Parágrafo Segundo.**

*Para la elaboración del plan de acción específico se podrá invitar a los directores de las instituciones de salud que operan en el Municipio, delegados de las EPS, delegados de la Cruz Roja, Bomberos, defensa civil y aquellos que la secretaría de Salud Municipal como dependencia coordinadora de la elaboración del plan de acción considere sea necesaria su intervención y aporte para la elaboración, desarrollo e implementación del plan de acción específico.*

**Parágrafo Tercero.**

*La secretaria de Desarrollo Humano Municipal se encargará de dirigir, coordinar y controlar la ejecución del plan de acción específico.*

**ARTICULO SEGUNDO.**

*En ejercicio de la competencia extraordinaria de policía y de la presente declaratoria de calamidad pública, ordenase la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, que concentren más de cincuenta (50) personas en contacto estrecho, es decir a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.*

**Parágrafo Primero.**

*Se conmina a las entidades financieras, bancarias, cooperativas, EPS, cámara de comercio (CINE LEONELDA), parque infantil lucía padilla, escenarios deportivos, gimnasios, restaurantes, bares y en general lugares abiertos al público el aplicar las recomendaciones establecidas por el Gobierno Nacional y las dispuestas en el presente decreto para garantizar las debidas condiciones de higiene, distancia entre personas, manipulación de alimentos,*

*limpieza de las instalaciones, contacto físico entre personas (empleados y clientes y entre quienes acuden a los establecimientos), evitando que se presenten filas, aglomeraciones y congestión de personas dentro de los establecimientos y zonas aledañas.*

**Parágrafo Segundo.** *Para el efecto la Secretaría de Gobierno Municipal en aplicación de las disposiciones aquí establecidas, expedirá los actos administrativos a que haya lugar.*

**ARTICULO TERCERO.** *Se suspende la atención al público en las oficinas municipales del SISBEN, ADULTO MAYOR, FAMILIAS EN ACCIÓN Y UNIDAD DE VICTIMAS, igualmente se restringe el uso de auditorios, bibliotecas y en general cualquier dependencia municipal en la que se pretendan realizar actos con aglomeración de personas.*

**ARTICULO CUARTO:** *Para la atención de situación de calamidad pública la actividad contractual relacionada con las actividades de prevención, respuesta y rehabilitación del Municipio ante el brote del Coronavirus COVID-19 se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la ley 1523 de 2.012, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la ley 1150 de 2.007 y podrán contemplar cláusulas excepcionales de acuerdo a lo estipulado en los artículos 14 al 18 de la ley 80 de 1.993.*

**ARTICULO QUINTO.** **DAMNIFICADOS.** *Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas, aquellas que han sufrido grave daño directamente asociado al brote de enfermedad del Coronavirus COVID-19 en jurisdicción del Municipio de Ocaña, por afectación en su salud o muerte de algún integrante del núcleo familiar. Las mismas deben estar certificadas como tales por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y ante la UNGRD mediante el registro único de damnificados.*

**ARTICULO SEXTO.** **AFECTADOS.** *Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas afectadas aquellas que sufren efectos adversos indirectos o secundarios asociados al brote de enfermedad del Coronavirus COVID-19 en jurisdicción del Municipio de*

Ocaña.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** *Apropiación de Recursos.* La alcaldía Municipal de requerirse realizará os traslados presupuestales necesarios para atender desde el fondo Municipal de Gestión del Riesgo la situación de calamidad pública.

**ARTICULO OCTAVO.** *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: Cada tres (3) horas lavarse las; manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico. Tomar agua (hidratarse). Taparse nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser. Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos. Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables. En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa. Llamar a las autoridades sanitarias antes de ir al servicio de urgencias si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 37,5 °C axilar por más de dos días o silbido en el pecho de niños). El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas II. De autocuidado colectivo: Las empresas y espacios adoptarán las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que les sea posible. Para los empleados que sean indispensable que asistan al lugar de trabajo se deben organizar al menos tres turnos de entrada y salida a lo largo del día laboral. Además del trabajo en casa y turnos de ingreso y salida. Todos los vehículos del sistema de transporte público se lavarán y se desinfectarán diariamente. Durante el día se desinfectarán los paraderos de buses. Todos los establecimientos públicos deben encargarse de lavar y desinfectar diariamente sus áreas de uso común. Se realizaran acciones de higiene en lugares que lo permitan. Se deberán adelantar las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite agua para su consumo.

**Parágrafo único.** *Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas*

*preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

**ARTÍCULO NOVENO.**

*La red pública y privada de prestadores de servicios de salud deberán: a) Aunar recursos y esfuerzos para organizar equipos de atención para hacer detección y prevención epidemiológica a través de equipos territoriales. No seguirán la lógica de aseguramiento individual, pública o privada, sino el trabajo mancomunado y organizado. Hacer seguimiento a los casos que se reporten sospechosos, así como aquellos que se confinen y que no requieran de hospitalización. Priorizar la atención domiciliaria inicial de pacientes contagiados por COVID-19, esto con el propósito de no congestionar los servicios de salud y urgencias y disminuir el riesgo de contagio. Organizar la entrega a domicilio de medicamentos, de manera tal que se evite a los pacientes con enfermedades crónicas tener que asistir a los hospitales a recogerlos. Lo anterior, será aplicable a la Secretaría de Desarrollo Humano, Comprar conjuntamente tapabocas, gel, alcohol y demás insumos para evitar desabastecimiento y organizar una distribución adecuada.*

**Parágrafo Único.**

*Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

**ARTÍCULO DÉCIMO.**

*La Empresa Social del Estado, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), así como las demás autoridades administrativas, llevarán a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración municipal, con ocasión de la expedición del presente decreto y las demás que resulten necesarias para garantizar la salubridad pública en el Municipio de Ocaña*

**ARTICULO DÉCIMO PRIMERO** *Activar con carácter permanente el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y*

*Prevención de Desastres.*

**ARTICULO DÉCIMO SEGUNDO** *El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta por el término de seis (06) meses cumplido el término decretará el retomo 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 de Ocaña.*

El segundo acto objeto de control, dada la acumulación de procesos, es el Decreto No. 045 del 11 de abril de 2020 "**POR MEDIO DEL CUAL SE RATIFICA LA EXISTENCIA DE UNA CALAMIDAD PÚBLICA EN OCAÑA NORTE DE SANTANDER A QUE HACE REFERENCIA EL DECRETO N° 028 DEL 16 DE MARZO DE 2020**". En el cual se decidió lo siguiente:

*“Que, en mérito de lo expuesto, El Alcalde Municipal de Ocaña,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Ratificar la declaratoria de existencia de la situación de calamidad pública hecha mediante el decreto N 028 del 16 de marzo de 2.020 para con fundamento en la misma adelantar las acciones de contención y recuperación frente al brote de la enfermedad COVID-19 y en consecuencia el plan de acción específico estará orientado a conjurar las causas que conllevaron a la declaración de la emergencia económica, social y ecológica contenidas en el decreto 417 del 2.020, y en las normas expedidas por el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma.*

**ARTICULO SEGUNDO.** *El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación.”*

Es claro que en el texto de estos Decretos no hace alusión expresa a que la declaratoria de la calamidad pública en el Municipio de Ocaña y las medidas que se expiden para el control sanitario y las acciones transitorias de la policía, se expidan en 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 anterior se hace evidente ya que el Decreto municipal 026 se expidió el día 16 de marzo de 2020, esto es, antes de la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo cual resultaba imposible que el Decreto municipal fuere expedido en desarrollo de algún Decreto legislativo de los que se expidió por el Presidente en ejecución del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Amén de lo anterior, la Sala observa que, aun cuando al inicio del Decreto Municipal No. 045 del 11 de abril de 2020 se cita el Decreto 417 de 2020, ello no es un

argumento válido para concluir que el citado Decreto municipal se haya expedido en desarrollo de un decreto legislativo, puesto que como es sabido a través del Decreto 417 el Presidente solamente declaró el estado de emergencia económica y social, sin que se haya tomado ninguna otra medida en desarrollo de la declaratoria de dicho estado de excepción.

Además de lo anterior, el Decreto municipal 045, se expidió por el Alcalde para ratificar la existencia de la calamidad pública a que se hace referencia en el citado Decreto 028 del 16 de marzo de 2020, el cual como ya se explicó no podía haber sido expedido en desarrollo de algún decreto legislativo, por la sencilla razón de que para esa fecha no existía la declaratoria de emergencia económica y social.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma de declarar improcedente el presente medio de control, huelga señalar que el fundamento normativo que se cita por el señor Alcalde, para declarar la calamidad pública y las medidas transitorias de carácter sanitaria, se funda en normas de rango constitucional y legal existentes mucho antes de la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En efecto, se citan los artículos 2, 49 y 209 de la Constitución Política, así como las leyes 9 de 1979 y 715 de 2001.

Y específicamente, el Alcalde hace énfasis en que la expedición del Decreto 028 del 16 de marzo de 2020, es con fundamento a 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*".

Finalmente, trae a colación la Ley 1801 de 2016, "*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, a fin de sustentar las acciones transitorias de la policía*", a fin de justificar las acciones transitorias policivas decretadas.

Se reitera, entonces, que las normas enunciadas por el Alcalde como soporte del Decreto 028 son de rango constitucional y legal existentes en el ordenamiento jurídico antes de 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*".

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que aun cuando el **Decreto 045 del 11 de abril de 2020** menciona el Decreto Legislativo 417 de 2020 y ratifica la calamidad pública declarada en el Municipio de Ocaña en el **Decreto 028 del 16 de marzo de 2020**, los mismos no pueden ser analizados a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de unos actos administrativos, expedidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña, en cumplimiento de sus funciones, lo cierto es que no fueron dictados 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 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 penden 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 dichos Decretos 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, permitiéndose en el artículo cuarto 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.

Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de la suspensión de términos a partir del 1° de julio de 2020, pero se mantuvo la excepción del ejercicio del medio de control nulidad, referido anteriormente, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona, incluidos los servidores públicos, contra actos administrativos como **los Decretos 028 del 16 de marzo de 2020 y 045 del 11 de abril de 2020**, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los mismos.

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 de los **Decretos 028 del 16 de marzo de 2020 y 045 del 11 de**

<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.

abril de 2020, proferidos por el Alcalde de Ocaña, "**POR EL CUAL SE DECLARA CALAMIDAD PÚBLICA Y SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR COVID-19 (CORONAVIRUS) EN OCAÑA NORTE DE SANTANDER DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**" y "**POR MEDIO DEL CUAL SE RATIFICA LA EXISTENCIA DE UNA CALAMIDAD PÚBLICA EN OCAÑA NORTE DE SANTANDER A QUE HACE REFERENCIA EL DECRETO N° 028 DEL 16 DE MARZO DE 2020**", por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la señora Alcaldesa del **MUNICIPIO DE OCAÑA** 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 17 de junio de 2020)



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00241-00

Acumulado 2020-00251-00

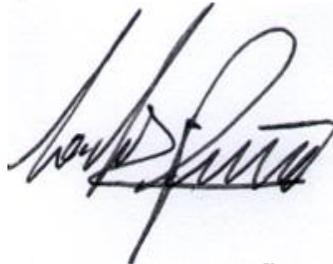
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 028 y 45 de 2020,  
Municipio de Ocaña



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**  
San José de Cúcuta, primero (1) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00262-00</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 proferir sentencia de única instancia, dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto No.0055 del 26 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Ocaña- Norte de Santander, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 593 DE 24 DE ABRIL DE 2020 CON EL FIN DE IMPARTIR INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO”*.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 27 de abril de 2020 el Despacho del Magistrado Ponente avocó el conocimiento del presente medio de control y 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 abril 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, y se corrió traslado al señor Procurador No. 24 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto. También se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

### 1.2.- Intervenciones:

No se realizaron intervenciones.

### 1.3.- Concepto del Ministerio Público:

El señor Procurador Judicial Delegado para actuar ante este Tribunal, al estudiar el Decreto 055 del 26 de abril de 2020, considera que el acto administrativo objeto de control es consecuencia del poder normal de policía, que está radicada a nivel nacional en forma exclusiva al Presidente de la República y a nivel territorial es ejercida por los gobernadores y alcaldes.

Afirma que las medidas allí expuestas fueron en desarrollo de un Decreto de contenido administrativo, más no de un decreto legislativo, independientemente de

considerar que para la fecha en que se tomaron, se encontraba vigente el Decreto que declaró el estado de excepción.

Por lo anterior solicita al Tribunal que se declare que el Decreto sometido a control no es objeto de control inmediato de legalidad, al considerar que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el Decreto 055 de 2020, expedido por la Alcaldía de Ocaña a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander. Sin embargo, estima que ello no implica la renuncia al control jurisdiccional de las medidas adoptadas con ocasión de la emergencia de salud pública, porque existen alternativas dentro del ordenamiento jurídico como la establecida en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

## 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 a resolver hace relación con determinar si el Decreto No. 055 del 26 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ocaña, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 593 DE 24 DE ABRIL DE 2020 CON EL FIN DE IMPARTIR INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO”*, es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Para tal efecto, se verificará 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, y teniéndose presente que el señor Procurador Delegado ante el Tribunal solicita que se declare que el Decreto sometido a control no es objeto de análisis dentro del presente medio de control inmediato de legalidad.

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

Luego del análisis del texto del Decreto No. 055 del 26 de abril de 2020, proferido por el señor Alcalde del municipio de Ocaña, así como del ordenamiento jurídico superior, la Sala Plena 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.

Lo anterior, por cuanto si bien en el Decreto Municipal No. 055 se indica adoptarse las medidas establecidas en el Decreto Legislativo No. 593, lo cierto es que el Decreto No. 593 no es un Decreto legislativo sino que se trata de un Decreto ordinario expedido por el Gobierno nacional en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución, que le permite expedir normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Se declarará entonces improcedente el medio de control inmediato de legalidad, acogiéndose el concepto del señor Procurador Judicial II, y conforme los siguientes argumentos.

## **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 (de guerra exterior y de conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia que puede ser declarado por el Presidente 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, el Congreso de la República 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 inmediato 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 los siguientes términos:

*“**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 tratara 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”.*

Por su parte, en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a aplicarse en el trámite de los procesos que se siguen por el medio de control inmediato de legalidad.

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 055 del 26 de abril de 2020, proferido por el señor Alcalde de Ocaña, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que no fue expedido en desarrollo de un Decreto legislativo.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto 055 del 26 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Ocaña, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado Decreto 055, expedido por el señor Alcalde del Municipio de Ocaña, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICPIO DE OCAÑA NORTE DE SATANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 593 DE 24 DE ABRIL DE 2020 CON EL FIN DE IMPARTIR INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO”.**

Resulta pertinente transcribir el texto del citado Decreto:

#### **“CONSIDERANDO**

***Que, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, 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 numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República, conservar el orden público en todo el territorio nacional.**

**Que, el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo; no es un derecho absoluto, pues se consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en sentencia T483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:**

**“El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos, y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la constitución, pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales”. (La negrilla fuera del texto original).**

**Que, los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.**

**Que, el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.**

**Que, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.**

**Que, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C8-13 de 2014, preciso:**

**“En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policial, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentran en cabeza del**

**Congreso de la Republica, en donde es pleno, extenso y preciso. Obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de /a Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la Ley.**

**De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en ultimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la Republica, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.**

**En síntesis, el ejercicio de poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas lega/es que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.” (Negrilla fuera de texto original).**

**Que, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público manifestó:**

#### **“5.1 Los derechos fundamentales no son absolutos**

**Como lo ha señalado la Corporación en reiterada jurisprudencia, no hay derechos ni libertades absolutos. La razón de ello estriba en la necesaria limitación de los derechos y las libertades dentro de la convivencia pacífica; si el derecho de una persona fuese absoluto, podría pasar por encima de los derechos de los demás, con lo cual el pluralismo, la coexistencia y la igualdad serian inoperante. También cabe resaltar un argumento homológico, lo cual exige que, en aras de la proporcionalidad sujeto-objeto, este último sea también limitado. ¿Cómo podría un sujeto finito y limitado dominar jurídicamente un objeto absoluto?**

**En el consenso racional y jurídico cada uno de los asociados, al cooperar con los fines sociales, admite que sus pretensiones no pueden ser ilimitadas, sino que deben ajustarse al orden público y jamás podrán sobrepasar la esfera donde comienzan los derechos y libertades de los demás.**

**Ahora bien, cabe hacer una distinción con fundamento en la realidad jurídica: Una cosa es que los derechos fundamentales sean inviolables, y otra muy distinta es que sean absolutos. Son inviolables, porque es inviolable la dignidad humana: en efecto,**

**el núcleo esencial de lo que constituye la humanidad del sujeto de derecho, su racionalidad, es inalterable. Pero el hecho de predicar su inviolabilidad no implica de suyo afirmar que los derechos fundamentales sean absolutos, pues lo razonable es pensar que son adecuables a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. De ahí que puede decirse que tales derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible. Por ello la Carta Política señala que ni aun en los estados de excepción se “suspenden” los derechos humanos y que, en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario. Se deduce que cuando se afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental, este queda o violado o suspendido.**

### **5.1.2 El orden público como derecho ciudadano**

**El criterio de ver al mantenimiento del orden público como una restricción de los derechos, es algo ya superado. El orden público, en primer término, es una garantía de los derechos y libertades comprendidos dentro de él. El Estado social de derecho, se fundamenta en el orden (parte estática) y produce un ordenamiento (parte dinámica). En la parte estática entra la seguridad de la sociedad civil dentro del Estado, y en la parte dinámica la acción razonable de las libertades. Luego el orden público supone el ejercicio razonable de la libertad. Es así como el pueblo tiene derecho al orden público, porque este es de interés general, y como tal, prevalente.**

**Para la Corte es claro que el orden público no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por, sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado. La visión real del orden público, pues, no es otra que la de ser el garante de las libertades públicas. Consiste para decirlo con palabras de Andre Hauriou, en la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad. No hay libertad sin orden y éste no se comprende sin aquella. Libertad significa coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia de las finalidades legítimas, y no desorden, anarquía o atropello. Toda situación de inseguridad, anula la libertad, porque el hombre que se ve sometido a una presión psicológica, que le lleva al miedo de ser agredido por otros, constantemente y sin motivo, no es verdaderamente libre. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque le asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos”. (Negrilla fuera del texto original).**

**Que, en la sentencia C-225 de 2017 la honorable Corte Constitucional define el concepto de orden público, así:**

**“La importancia constitucional de la media ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”, debe completarse con el medio ambiente**

**sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana”.**

**Que, de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la Republica 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.**

**Que, de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente del presidente de la Republica para el mantenimiento del orden público.**

**Que, el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la Republica.**

**Que, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que 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 Republica o gobernador respectivo, y en relación con el orden público, (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la Republica y del respectivo gobernador.**

**Que, de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la Republica, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.**

**Que, de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la Republica (O ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley, (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.**

**Que, de conformidad con el artículo 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la Republica en relación con el mandamiento y restablecimiento de la convivencia.**

**Que, de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el medio ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad:**

**garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el e territorio nacional. (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Publica: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.**

**Que, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.**

**Que, de acuerdo al documento técnico expedido por el Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020, una epidemia tiene tres fases, a saber: (i) una fase de preparación, que se inicia con la alerta de las autoridades en salud en la que se realiza el proceso de aislamiento para la posible llegada del virus; 00 una fase de contención, que inicia con la detección del primer caso, en la cual se debe fortalecer la vigilancia en salud pública, el diagnostico de casos y el seguimiento de contactos, ya que el objeto es identificar de la manera más oportuna los casos y sus posibles contactos para evitar la propagación y (iii) una fase de mitigación, que inicia cuando, a raíz del seguimiento de casos, se evidencia que en más del 10% de los mismo no es posible establecer la fuente de infección, en esta etapa, se deben adoptar medidas para reducir el impacto de la enfermedad en términos de morbi-mortalidad, de la presión sobre los servicios de salud y de los efectos sociales y económicos derivados.**

**Que, en Colombia la fase de contención se inició 6 de marzo de 2020 cuando se confirmó la presencia del primer caso en el país, de esta manera, dentro de la fase de contención, el 20 de marzo del mismo año se inició una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición de los casos.**

**Que, la Organización Mundial de la Salud – OMS, declaro el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.**

**Que, el Coronavirus 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: gotas respiratorias al toser y estornudar, ii) contacto indirecto con superficies inanimadas, y lji) aerosoles**

**por microgotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.**

**Que, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.**

**Que, mediante Decreto 402 de 13 de marzo de 2020, se ordenó cerrar la frontera terrestre y fluvial con la República Bolivariana de Venezuela, a partir de las 5:00 a.m. horas del 14 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.**

**Que, mediante Decreto 412 del 16 de marzo de 2020, se ordenó cerrar la frontera terrestre y fluvial con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú, y la República Federativa de Brasil a partir de las 00:00 a.m. horas del 17 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.**

**Que, mediante Circular 020 del 16 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, dirigida a gobernadores, alcaldes y secretarios de educación de Entidades territoriales Certificadas en Educación, en aplicación de lo dispuesto en los numerales 5.1 y 5.2 del artículo 148 de la Ley 115 de 1994, el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, Y los artículos 2.4.3.4.1. y 2.4.3.4.2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Educación Nacional, ordenó a las secretarías de educación en todo el territorio nacional ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, básica y media, para retomar el trabajo académico a partir del 20 de abril de 2020.**

**Que, el Ministerio de Educación Nacional, mediante los Directivas 03 de 20 de marzo de 2020, 04 de 22 de marzo de 2020 y 06 de 25 de marzo de 2020, ha expedido orientaciones a los establecimientos educativos, instituciones de educación superior e instituciones de formación para el trabajo, para convocarlos a evitar en todo caso, el desarrollo de actividades presenciales en las instalaciones educativas, y continuar con el desarrollo de los procesos formativos con el uso y mediación de las tecnologías de la información y las comunicaciones así como al desarrollo de metodologías y esquemas de trabajo desde la casa.**

**Que, mediante Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.**

**Que, mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Protección Salud y Protección Social, ordenó la medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casino, bingos y terminales de juegos de video y precisa que la venta de comidas y bebidas permanecerán cerrados al público y**

**solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos atendiendo las medidas sanitarias que haya lugar. Adicionalmente, prohíbe el expendido de bebidas alcohólicas para el consumo dentro de los establecimientos, no obstante, permitió la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio, para su consumo fuera de los establecimientos, exceptuando los servicios prestados en establecimientos hoteleros.**

**Que, el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adopto mediante Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).**

**Que, mediante Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.**

**Que, en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República.**

**Que, algunas autoridades territoriales, en uso de sus facultades legales y como medida preventiva han decretado medidas de restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.**

**Que, mediante el Decreto 457 de marzo de 2020 se ordenó el aislamiento 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.**

**Que, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se 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 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.**

**Que, en el artículo 3 del precitado Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se estableció para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19,**

**permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos y actividades allí señalados.**

**Que, mediante el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la Administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.**

**Que, así mismo, se determinó en el precitado Decreto Legislativo 539 de 2020 que, durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión a la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social.**

**Que, el mismo decreto 539 de 2020 en el inciso segundo del artículo 2 señala que la secretaria municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que han de ser implementados, vigilara el cumplimiento del mismo.**

**Que, mediante el Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, se suspendió el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros provenientes del exterior por vía aérea, por el termino de 30 días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, permitiendo únicamente el desembarque en casos de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes de la carga de empresas que transporten carga aérea.**

**Que, así mismo, mediante el Decreto Legislativo 569 del 15 de abril de 2020, se estableció que durante el término que la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el termino de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se suspenden el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea, y solo se permitirá el desembarque en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor.**

**Que, la organización internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el “EL COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas”, afirman que “[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente**

*crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber. 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...].”*

*Que, conforme al reporte de casos realizados por el Ministerio de Salud, a 26 de abril de 2020 se han reportado en el Departamento de Norte de Santander un total de sesenta (60) casos y en el Municipio de Ocaña un (1) caso, e igualmente existe reporte de casos en municipios cercanos como Rio de Oro, Aguachica y San Martín del Departamento del Cesar.*

*Que, Que, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 593 del 24 de abril 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 y ordena extender el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.*

*Que, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resoluciones No. 666 y 675 del 24 de abril de 2020 el cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública y para manejo y control del riesgo para la industria manufacturera, respectivamente.*

*Que, en consideración a lo anterior,*

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** **ADOPTAR en el Municipio de Ocaña, Norte de Santander, las medidas establecidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 593 de 24 de abril de 2020, y en consecuencia ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ocaña, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.**

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, se adoptan las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ocaña Norte de Santander, adoptada en el artículo anterior.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Garantía para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la*

*vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se ordena en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitir el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

1. ***Asistencia y prestación de servicio de salud.***
  2. ***Adquisición de bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.***
  3. ***Desplazamientos a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.***
  4. ***Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.***
  5. ***Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.***
  6. ***Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud – OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.***
  7. ***La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamento, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.***
- El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.***
8. ***Las actividades relacionadas con el servicio de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.***
  9. ***Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.***
  10. ***La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos y medicina para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la***

**emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.**

**11. La cadena se siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.**

**12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entregar a domicilio.**

**13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.**

**14. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.**

**15. Las actividades de los puestos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.**

**16. Ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.**

**17. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.**

**18. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgo de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.**

**19. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.**

**20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los**

**restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.**

**21. Las actividades de la industria hotelera para atender sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.**

**22. El funcionamiento de la infraestructura crítica – computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.**

**23. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contacto, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.**

**24. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que presten el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trate el presente artículo.**

**25. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo –GPL, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.**

**26. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juego de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas. El Superintendente de Notariado y Registro determinara los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional. El superintendente de Notariado y Registro determinara los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.**

27. ***El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.***
28. ***El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo; limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.***
29. ***Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.***
30. ***Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales –BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.***
31. ***El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privada, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.***
32. ***La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.***
33. ***El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentran en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos de establezcan.***
34. ***La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la superintendencia Financiera de Colombia.***
35. ***El funcionamiento de las comisarias de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.***
36. ***La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.***
37. ***Parqueaderos públicos para vehículos.***

**Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas con el ejercicio de sus funciones o actividades.**

**Parágrafo 2. Para los numerales 2, 3 y 26 se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para la realización de actividades descritas anteriormente, y con el ánimo de lograr la mayor efectividad de las medidas señaladas por el gobierno nacional, se adoptara en todo el Municipio de Ocaña la medida de pico y cédula para el desplazamiento con fines de abastecimiento familiar y de realización de las actividades bancarias, financieras y notariales el cual funcionará de acuerdo al último dígito de la cedula de ciudadanía de quien realizará el desplazamiento y quien deberá portar el documento original, ya que será exigido por el establecimiento comercial en las fechas asignadas en los horarios comprendidos de 7:00 am a 10:00 am y de 2:00 pm a 4:00 pm**

**LUNES (1, 2 y 5)**  
**MARTES (6, 9 y 0)**  
**MIERCOLES (3, 4 y 7)**  
**JUEVES (1, 2 y 8)**  
**VIERNES (5, 6 y 9)**  
**SABADO (3, 4 y 0)**  
**DOMINGOS (7 y 8)**

**Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.**

**Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.**

**Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del nacional y territorial.**

**Parágrafo 6. Para el numeral 33 se permitirá la realización de actividades descritas anteriormente, bajo el cumplimiento de las medidas.**

- La actividad física se debe realizar durante máximo una hora y dentro del horario comprendido de las cinco de mañana (05:00 a.m.) a ocho de la mañana (08:00 a.m.)
- El rango de edad se encuentre entre los dieciocho (18) y sesenta (60) años.
- Las actividades deberán realizarse cerca a su lugar de residencia o aislamiento y en todo caso dentro del perímetro urbano.
- No están permitidas las actividades de tipo grupal.

- **Están prohibidas las actividades deportivas en escenarios como gimnasios, canchas deportivas, piscinas, polideportivos, zonas de juegos infantiles, parques biosaludables.**
- **Para la práctica de las actividades deportivas, deberán cumplir con las medidas de bioseguridad tales como: Aislamiento de no menos de dos (2) metros con otras personas, uso de tapabocas y demás recomendaciones establecidas por las autoridades de salud.**

**Parágrafo 7. Para el ejercicio de actividades de construcción relacionadas en los numerales 17 y 18 del presente artículo, se deben cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución No. 666 del 24 de abril del presente año, para lo cual deberán diligenciar el formulario de Registro Empresarial ante la Secretaria de Planeación Municipal, quien deberá verificar previamente el cumplimiento de las medidas establecidas por el Gobierno Nacional para poder iniciar las respectivas obras.**

**Los establecimientos comerciales dedicados al suministro de materiales de construcción no podrán abrir la atención al público y solo podrán desempeñar actividades de suministro a las obras que cumplan con las medidas anteriormente señaladas mediante el despacho a domicilio de los materiales requeridos.**

**Parágrafo 8. Para el ejercicio de las actividades relacionadas en el numeral 32 del presente artículo, se deben cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución No. 675 del 24 de abril de 2020, para lo cual deberán diligenciar el formulario de Registro Empresarial ante la Secretaria de Planeación Municipal, quien deberá verificar previamente el cumplimiento de las medidas establecidas por el Gobierno Nacional para poder iniciar las respectivas actividades.**

**Parágrafo 9. Para el ejercicio de las actividades contempladas en el numeral 34 el perito debe estar inscrito en el Registro Nacional de Avaluadores y se desarrollara de conformidad al Pico y Cedula y horario establecido en el Parágrafo 2 del presente artículo, cumpliendo con las medidas de bioseguridad estipulado por las autoridades de Salud.**

**Parágrafo 10. Para las actividades descritas en los numerales 36 y 37 del presente artículo, se deberán cumplir las siguientes medidas:**

- **Cumplir con las medidas de bioseguridad establecidas por las autoridades de Salud, especialmente en lo relacionado con un área de desinfección para empleados y usuarios del servicio, uso de tapabocas, guantes y desinfección de las áreas de trabajo.**
- **No se permiten más de dos (2) personas laborando al interior del establecimiento de comercio.**

**ARTÍCULO CUARTO. Se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en todo el territorio municipal a partir de las cero horas**

***(00:00 am) del día 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.***

***ARTÍCULO QUINTO.*** *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, Dara lugar a las sanciones previstas en el artículo 368 del Código de Policía y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 y Ley 1801 de 2016, o la norma que sustituya, modifique derogue enunciadas.*

***ARTÍCULO SEXTO.*** *Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.”*

La Sala encuentra que las medidas tomadas por el Alcalde, relacionadas con adoptar para el municipio el ***aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ocaña, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00a.m.) del día 11 de mayo de 2020,*** (ii) la prohibición de consumo de bebidas embriagantes y (iii) toque de queda para prohibir circulación de menores de 18 años en ciertas horas de los días, 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.

En este sentido la Sala debe aclarar que el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, por medio del cual el Presidente decidió decretar el aislamiento preventivo obligatorio a partir del 27 de abril de 2020 y hasta el 11 de mayo de 2020, no es un decreto legislativo, sino un decreto ordinario expedido en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución, que lo faculta para expedir normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Ello es así por cuanto dicho Decreto fue expedido por el Presidente en ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales, y en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, sin que se haya expedido como un Decreto Legislativo de los previstos en el artículo 215 de la Constitución.

Ello es así, además, porque las medidas tomadas para el mantenimiento del orden público en todo el territorio nacional, hacen relación con una facultad constitucional y legal propia del Presidente y que tiene su desarrollo legal en la Ley 1801 de 2016, mediante la cual se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma de declarar improcedente el medio de control de la referencia, huelga reiterar que el fundamento normativo que se cita por el señor Alcalde para expedir el Decreto 055, inicia con la cita de los artículos 2, 4, 24, 44, 45, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política así como el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y los artículos 5,6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley citada 1801 de 2016.

Posteriormente, cita la Ley Estatutaria 1751 de 2015, a través de la cual se regula el derecho a la salud y se dictan otras disposiciones y se refiere a la Resolución Nos. 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 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Consecutivamente, trae a colación los Decretos 402 y 412 proferidos por el Presidente de la República, a través de los cuales se ordenó el cierre de la frontera terrestre y fluvial con la República Bolivariana de Venezuela y las Repúblicas de Panamá, Ecuador, Perú y Brasil, respectivamente.

Como puede colegirse se trata de normas de rango constitucional y legal que regulan el tema del mantenimiento del orden público y que fueron expedidas con anterioridad al 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*”.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el **Decreto 055 del 26 de abril de 2020**, expedido por el señor Alcalde del Municipio de Ocaña, 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 de que es titular el Alcalde, de acuerdo a sus atribuciones establecidas a partir del 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 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, en concordancia con lo expuesto por el señor Procurador Judicial en su concepto, que el control de legalidad del Decreto 055 del 26 de abril de 2020, expedido por el señor Alcalde del Municipio de Ocaña, bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en

---

<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.**

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, permitiéndose en el artículo cuarto el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA contra actos administrativos, 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.

Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de la suspensión de términos a partir del 1° de julio de 2020, pero se mantuvo la excepción del ejercicio del medio de control nulidad, referido anteriormente, manteniéndose actualmente la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona, incluidos los servidores públicos, contra actos administrativos como el Decreto 055 del 26 de abril de 2020, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

Además de lo anterior, es claro que a partir del 1 de julio del año en curso, se levanta la suspensión de términos que había sido tomada por el Consejo Superior de la judicatura, por lo cual el ejercicio de los diferentes medios de control, incluido el medio de simple nulidad, continua siendo procedente solo que a través de medios electrónicos.

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 055 del 26 de abril de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Ocaña**, *"POR EL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 593 DE 24 DE ABRIL DE 2020 CON EL FIN DE IMPARTIR INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PUBLICO"*, 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 OCAÑA** 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 17 de junio de 2020)



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



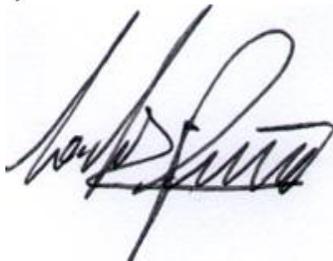
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**  
San José de Cúcuta, primero (1) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00267-00</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 proferir sentencia de Única Instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control inmediato de legalidad de la **Resolución No. 167 del 25 de marzo de 2020**, expedida por el señor Alcalde del Municipio de Gramalote.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 27 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente 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 de la Resolución objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 27 de abril 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 No. 23 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición de la Resolución en cuestión.

### 1.2.- Intervenciones:

No se realizaron intervenciones.

### 1.3.- Ministerio Público:

No presentó concepto dentro del presente proceso.

## 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 a resolver hace relación con determinar si la Resolución No. 167 del 25 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde del Municipio de Gramalote **“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA CONJURAR Y ATENDER DE FORMA INMEDIATA LA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA PRODUCTO DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE GRAMALOTE (N/S)”**, es pasible de ser analizada 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 de la Resolución No. 167 del 25 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Gramalote, así como del ordenamiento jurídico superior pertinente, la Sala considera que no hay lugar a analizar la legalidad de la misma, 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 dictada 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.

Igualmente, precisa la Sala que la decisión tomada en la Resolución objeto de estudio, se funda en normas previstas en el ordenamiento jurídico que facultan a los representantes legales de las entidades públicas a aplicar la figura de la urgencia manifiesta como un mecanismo para agilizar la contratación pública, en los eventos previstos en el ordenamiento legal<sup>1</sup>.

## 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 (guerra exterior y conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia económica y social cuando sobrevengan hechos que

---

<sup>1</sup> **“Ley 80 de 1993. ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o **concurso** públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

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”.*

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se establece el procedimiento a aplicarse para el trámite de los procesos por el medio de control inmediato de legalidad.

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).

En este punto, importa traer a colación lo dicho por la Sala Plena del H. Consejo de Estado en el auto del 16 de abril de 2020, frente a la procedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto de una Circular expedida por la Dirección Administrativa y Financiera del Ministerio de Ciencia y Tecnología, en la cual se expresó lo siguiente:

*“De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, 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.*

***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 interior<sup>11</sup>)***

*(...) la línea jurisprudencial que restringía el control judicial sobre circulares, directivas, memorandos, etc., establecía un ámbito exento de control para la actuación de la administración pública, lo cual no se acompasa con la idea de un Estado social de derecho en el que las autoridades deben respetar el principio de legalidad (o de juridicidad en sentido amplio).*

*La relevancia de esta posición jurisprudencial puede advertirse, entre otros ejemplos, cuando en las relaciones propias de la función pública entre los servidores públicos y el Estado empleador, se emiten órdenes exageradas fuera de lo razonable, que en caso de incumplirse podrían conducir a investigaciones y sanciones disciplinarias.*

*En este punto, el despacho comparte las razones que llevaron al mencionado cambio de jurisprudencia, pues reconoce la importancia que en la actualidad revisten esos actos internos de la administración, que a pesar de no ser actos administrativos en sentido estricto, son verdaderas manifestaciones formales de la función administrativa, pues han de enmarcarse siempre en las competencias expresamente definidas en la Constitución y la ley, y por ello deben ser controlados.*

***De esta manera, acorde con el objeto de esta jurisdicción, debe entenderse que para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales. Por esto, la procedibilidad de su revisión judicial no***

*dependerá del tradicional criterio material, en el que estos han de ser actos administrativos para que puedan ser controlados, sino que su examen atenderá a un criterio formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente.”*

**2.4.3.- En el presente caso la Resolución No. 167 del 25 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Gramalote, no puede ser analizada en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que la misma no se expidió en desarrollo de un Decreto Legislativo de los expedidos con ocasión del estado de emergencia económica y social declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.**

De acuerdo con el ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que la **Resolución No. 167 del 25 de marzo de 2020**, expedida por el Alcalde del Municipio de Gramalote, no puede ser analizada 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 la citada Resolución No. 167, expedida por el Alcalde de Gramalote, **“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA CONJURAR Y ATENDER DE FORMA INMEDIATA LA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA PRODUCTO DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE GRAMALOTE (N/S)”**

Resulta pertinente transcribir el texto de la citada Resolución:

**“CONSIDERANDO:**

**QUE**, mediante decreto 014 de fecha 18 de marzo de 2020 se declaró la existencia de una situación de Calamidad Pública, en el Municipio de Gramalote (NS), para adelantar acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

**QUE**, dicha situación de calamidad pública y estado de emergencia social, económica y ecológica, igualmente se ha decretado en toda Colombia y con ocasión de la pandemia que está provocando a nivel mundial el COVID-19.

**QUE**, el gobierno departamental a la luz de la emergencia sanitaria ordenó el aislamiento obligatorio en todo el departamento Norte de Santander durante los días 21 de marzo de 2020 hasta el 24 de Marzo de 2020, inclusive, a través de los decretos expedidos para el efecto.

**QUE**, el Gobierno Nacional ha expedido una serie de decretos con los cuales se busca frenar la expansión y contagio de este virus, entre ellas y como principal, la contenida en el decreto 457 del 22 de marzo de 2020 a través del cual se ordenó el aislamiento social obligatorio que empezó a regir desde las cero horas del día 25 de Marzo de 2020 y hasta las cero horas del día 13 de Abril de 2020, limitándose la libre circulación de personas y vehículos en todo el territorio nacional, salvo unas excepciones expresas.

**QUE**, la finalidad de dicho aislamiento no es otro que el de evitar la expansión y trasmisión del virus reduciéndose a su mínima expresión las aglomeraciones de personas, por el alto riesgo de contagio que representa el mismo.

**QUE**, no obstante lo anterior y a la par de estas medidas restrictivas de carácter nacional y departamental, se ordenó por parte del programa COLOMBIA MAYOR, a nivel nacional, el pago de los subsidios a las personas de la tercera edad que tienen dicho derecho, situación que aplica igualmente en el Municipio de Gramalote (NS) y lo cual creará una situación de riesgo por la alta afluencia de personas de la tercera edad que acudirán al casco urbano del municipio a efectuar el cobro de este beneficio y que pueden convertirse en un foco potencial de exposición y/o trasmisión de este virus.

**QUE**, por ello se hace necesario implementar medidas de protección frente a esta población y que a su vez igualmente dichas medidas deben abarcar a la población en general para lo cual es necesario adquirir una serie de elementos e insumos que resultan necesarios para brindar, al menos, condiciones básicas y mínimas de protección a este sector altamente vulnerable de la población y consecutivamente a la población en general a fin de evitar o reducir una posible manifestación de contagio de este virus por exposición a alguna persona que pudiera ser portador del mismo, riesgo este absolutamente alto y que debe conjurarse de cualquier forma y de manera urgente e inmediata, tratando de mitigar y reducir dicho riesgo.

**QUE**, El Artículo 42 de la ley 80 de 1993 señala:

**“Artículo 42°.-** De la Urgencia Manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la COMPRAVENTA, o la **ejecución de obras en inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas** y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.”

**QUE**, estas situaciones de exposición, además de todos los otros factores que existen a nivel departamental y nacional indicados por las estadísticas y la forma como se está propagando de forma absolutamente rápido este virus, encuadran dentro de las situaciones señaladas por el artículo 42 ibídem, toda vez que se constituyen en una situación de fuerza mayor que demanda de forma urgente la actuación inmediata de la entidad para conjurar dicha situación de calamidad y evitar un desastre mayor que coloque en riesgo la vida de los habitantes de nuestro municipio si no se toman las medidas necesarias inmediatas y urgentes para evitar tal situación.

**QUE**, el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del decreto 1082 de 2015 Indica que:

**“Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta.** Sí la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el **acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación**, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.”

**QUE**, conforme a lo anterior esta declaratoria de urgencia constituye el mismo acto de justificación de contratación directa de las obras que de forma inmediata deban adelantarse para conjurar la situación de riesgo y peligro aquí descrita.

**QUE**, por lo anterior:

**RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO:** Declárese la URGENCIA MANIFIESTA como mecanismo excepcional con el fin de contratar de manera directa la ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS PARA LA PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO PRODUCTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE GRAMALOTE (NS) y conforme a los considerandos expuestos.

**ARTICULO SEGUNDO:** Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se debe enviar a la CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO para lo de su competencia conforme a lo ordenado por el Art. 43 de la ley 80 de 1993.”

Es claro, inicialmente, que en el texto de dicha resolución no se hace alusión expresa a que la declaración de urgencia manifiesta para conjurar y atender la situación de calamidad pública en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID- 19, se tome en 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. En el texto de la Resolución no se cita como fundamento de la misma el Decreto 040 del 20 de marzo de 2020, que sí es un decreto legislativo dictado durante el estado de emergencia económica y social anteriormente referido, como quiera que fue proferido por el Presidente en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 417 de 2020.

No obstante lo anterior, la citada Resolución tampoco puede considerarse como un acto pasible de control de juridicidad a través del medio de control inmediato de legalidad, por cuanto en la misma no se está tomando decisión alguna que sea desarrollo directo de los temas que el Presidente reguló en el precitado decreto legislativo 040 del 20 de marzo de 2020.

En efecto, en este decreto el Presidente reguló temas relacionados con: (i) las audiencias públicas que deban en los procedimientos de selección podrán a través medios electrónicos, (ii) los procedimientos sancionatorios se podrán realizar a través medios electrónicos, (iii) la suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria los actos de apertura, (iv) las entidades territoriales preferirán, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, (v) autorizar a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, para que diseñe y organice el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, configure catálogos de emergencia (vi) Cuando se trate de la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies,

Especialmente, en el artículo 7 se estableció que con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud .

Como puede colegirse de esta síntesis del Decreto 040, es totalmente claro que el Alcalde del Municipio de Gramalote al expedir la Resolución 167 del 25 de marzo de 2020, no tomó medida alguna que fuera el desarrollo de alguno de los temas que el Presidente reguló en el citado Decreto 040, ya que solamente el Alcalde decidió declarar *la “URGENCIA MANIFIESTA como mecanismo excepcional con el fin de contratar de manera directa la ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS PARA LA PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO PRODUCTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE GRAMALOTE (NS)”*.

Huelga reiterar, además, que el fundamento normativo que se cita por el señor Alcalde inicia recordando el Decreto 014 del 18 de marzo de 2020 expedido por el mismo a través del cual se decreta la calamidad pública en referido municipio.

Posteriormente, cita el Decreto 457 de 2020, proferido por el Presidente de la República, a través del cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Consecutivamente, cita el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, mediante la cual se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y finalmente trajo a colación el artículo 2.2.1.2.1.4.2.del Decreto 1082 de 2015, que señala que, si la causal de la contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación que requiere la ley.

En ese sentido debe la Sala precisar que en la parte resolutive de la Resolución No. 167 del 25 de marzo de 2020, solamente se decreta la urgencia manifiesta en el municipio de Gramalote, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID- 19, con base en las facultades legales atribuidas por el ordenamiento jurídico ordinario a las autoridades territoriales, sin que tal decisión sea el desarrollo concreto del Decreto 420 de 2020, sino se repite, el ejercicio de una facultad de rango legal prevista en al Ley 80 de 1993, como un mecanismo para aplicar la contratación directa con el ánimo de hacerle frente de manera rápida a la compra de bienes y servicios necesarios y urgentes para contrarrestar la pandemia generada por el Covid 19.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que la **Resolución No. 167 del 25 de marzo de 2020**, expedida por el Alcalde del Municipio de Gramalote, no puede ser analizada 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 dictada 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 providencia del 20 de mayo de 2020<sup>2</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 penden 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 dicha Resolución bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, tal como lo señala el H. Consejo de Estado en la providencia citada, 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, permitiéndose en el artículo cuarto, 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.

Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de la suspensión de términos a partir del 1° de julio de 2020, pero se mantuvo la excepción del ejercicio del medio de control nulidad, referido anteriormente, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona, incluidos los servidores públicos, contra actos administrativos como la Resolución No. 167 del 25 de marzo de 2020, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la misma.

Además de lo anterior, es claro que, a partir del 1 de julio del año en curso, se levanta la suspensión de términos que había sido tomada por el Consejo Superior de la judicatura desde el 16 de marzo pasado, por lo cual el ejercicio de los diferentes medios de control, incluido el medio de simple nulidad, continúa siendo procedente para controvertir la legalidad de los actos administrativos, solo que ahora se hace a través de medios electrónicos.

---

<sup>2</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 de la **Resolución No. 167 del 25 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Gramalote, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA CONJURAR Y ATENDER DE FORMA INMEDIATA LA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA PRODUCTO DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE GRAMALOTE (N/S)”** 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 GRAMALOTE** 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 17 de junio de 2020)



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado

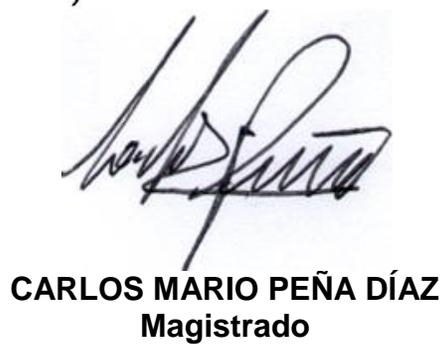
Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00267-00  
Control Inmediato de Legalidad –Resolución No. 167 de 2020,  
Municipio de Gramalote



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ  
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



**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)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00284-00.</b> <b>Acumulado 54001-23-33-000-2020-00287-00</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 057 del 29 de abril de 2020**, y el **Decreto 059 del 30 de abril de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE OCAÑA**.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 29 de abril de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 057 del 29 de abril 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 29 de abril 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 que data del 14 de mayo de 2020, mediante el cual advierte la posibilidad de acumulación de los procesos actualmente en trámite en la Corporación, radicado 54001-23-33-000-**2020-00284-00** de este Despacho, y 54001-23-33-000-**2020-00287-00** del Despacho 004 a cargo del Magistrado Robiel Amed Vargas González, que versa sobre el control de legalidad del **Decreto 059 del 30 de abril de 2020**, por medio del cual modifica el Decreto 057 del 29 de abril de 2020 del **MUNICIPIO DE OCAÑA**. Además, realiza acotación sobre que “No debe acumularse con el Decreto N° 55 de 2020 (RAD. CL 2020-262), como quiera que éste ya se encuentra en estudio previo de acumulación (CL 2020- 165J=244J, 246V, 247A, 248B, 252A, 262V que le correspondió a la DRA. JOSEFINA) y adicionalmente a ello, desde el pasado 12 de mayo de 2020, se informó que la Sala Plena decidió que en adelante los procesos más recientes, el informe de estudio previo de acumulación debía presentarse con anterioridad a la fecha en la cual se cuenta el término para el traslado al Ministerio Público”.

Por medio de auto del 21 de mayo de 2020, se decretó la acumulación de dichos procesos de control inmediato de legalidad.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional, la Secretaría General pasa el proceso al Despacho el 3 de junio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital de los actos administrativos objeto de control, autos por los cuales se avocó conocimiento, avisos a la comunidad, del auto que decretó la acumulación, Auto 2020-00284A, de fecha 21 de mayo de 2020, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público, y que al correo de la Secretaría no se allegaron antecedentes administrativos.

## 1.2. Intervenciones

No se produjeron.

## 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 057 del 29 de abril de 2020**, y el **Decreto 059 del 30 de abril de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE OCAÑA**.

### 2.2 Problema jurídico

Se contrae a dilucidar si tanto el **Decreto 057 del 29 de abril de 2020**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO N° 055 DEL 26 DE ABRIL DE 2.020 CON EL FIN DE DECRETAR UN TOQUE DE QUEDA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO*”, como el **Decreto 059 del 30 de abril de 2020** “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO N° 057 DEL 29 DE ABRIL DE 2020*”, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, 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 exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

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 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 excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, 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.*

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> Artículo 215.

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

*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 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 Estado<sup>6</sup>, 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**

---

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

En el presente asunto los actos objeto de control, esto es, el **Decreto 057 del 29 de abril de 2020**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO N° 055 DEL 26 DE ABRIL DE 2.020 CON EL FIN DE DECRETAR UN TOQUE DE QUEDA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO*”, y el **Decreto 059 del 30 de abril de 2020** “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO N° 057 DEL 29 DE ABRIL DE 2020*”, si bien se tratan de actos dictados por una autoridad territorial, como lo es el **MUNICIPIO DE OCAÑA**, - 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 actos aludidos, aquellos se expiden por el señor Alcalde de la entidad territorial, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, al igual que la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, artículos 204 y 205 de la Ley 1801 de 2016, Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y considerando que por medio de la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”.

A su vez, considera el Decreto 028 del 16 de marzo de 2020, de declaratoria de calamidad pública en el municipio.

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia al Decreto Nacional 418 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y también a los Decretos Nacionales 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, por los cuales el señor Presidente de la República ha venido impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Igualmente, trae a colación el Decreto Municipal 055 del 26 de abril de 2020, por el cual se dispuso adoptar las medidas y acciones del Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020, estableciendo adicionalmente la medida de pico y cédula y otras determinaciones.

Finalmente, indica que “*ante el nuevo caso reportado positivo por COVID-19 en el Municipio el día de ayer 28 de abril por parte del Ministerio de salud y para controlar la creciente afluencia de personas en las calles que no vienen acatando las disposiciones nacionales y locales y se convierten en un factor de riesgo de propagación del virus causante de la enfermedad del COVID-19, se hace necesario modificar el decreto N° 055 del 26 de abril de 2.020 con el fin de decretar en el Municipio el toque de queda*”.

También hay que resaltar que el **Decreto 059 del 30 de abril de 2020**, dispuso la modificación del Decreto 057 del 29 de abril de 2020, en su artículo segundo, en el sentido de “*DECRETAR el TOQUE DE QUEDA como acción transitoria de Policía para la prevención del riesgo de contagio y/o propagación del CORONAVIRUS COVID-19 para todas las personas habitantes del Municipio de Ocaña a partir del*

30 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo del mismo año en el siguiente horario: desde las siete de la noche (7:00 p.m) de cada día hasta las cuatro horas (4:00 a.m) de la mañana del día siguiente y los fines de semana todo el día y la noche iniciando desde las cuatro de la tarde (4:00 p.m.) del sábado hasta las cuatro horas (4:00 a.m) de la mañana del día lunes. Adicionalmente, en su artículo segundo señaló que “El presente decreto hace parte integral del decreto No 057 de 29 de abril de 2020, y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

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”* fue 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 expidió<sup>7</sup> al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4<sup>8</sup>, 303<sup>9</sup> y 315<sup>10</sup> de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>11</sup>, 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

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

<sup>8</sup> 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"

<sup>9</sup> 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 (...)"

<sup>10</sup> 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 (...)"

<sup>11</sup> 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.

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 acontece con los Decretos 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 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**.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que los decretos objeto de análisis, que tiene por objeto adoptar la medida transitoria de policía en el **MUNICIPIO DE OCAÑA** de "TOQUE DE QUEDA", 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 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, fueron dictados para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, los cuales a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012<sup>12</sup> y 1801 de 2016<sup>13</sup> 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.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

---

<sup>12</sup> 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

<sup>13</sup> "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"

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.

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:**

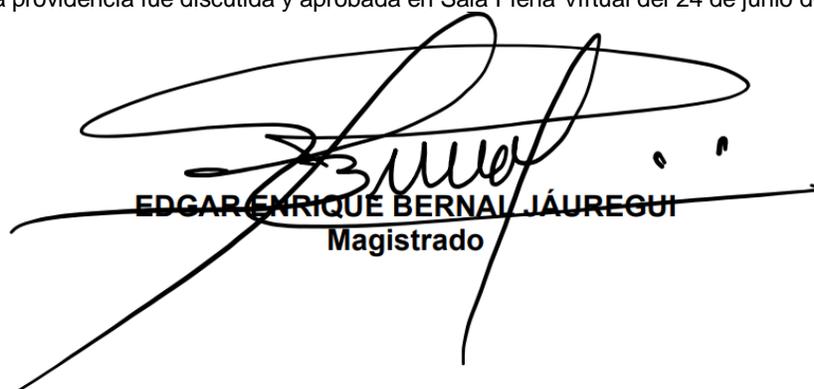
**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 057 del 29 de abril de 2020**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO N° 055 DEL 26 DE ABRIL DE 2.020 CON EL FIN DE DECRETAR UN TOQUE DE QUEDA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO*”, y el **Decreto 059 del 30 de abril de 2020** “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO N° 057 DEL 29 DE ABRIL DE 2020*”, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, 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 Alcaldía del **MUNICIPIO DE OCAÑA** 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, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



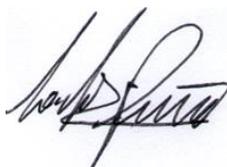
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**Magistrado.-**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**Magistrado**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

**San José de Cúcuta, primero (1) de julio de dos mil veinte (2020)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00288-00</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, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 185 del CPACA, a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No 070 del 29 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Abrego.

## **1.- ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

Mediante la dirección electrónica [alcaldia@abrego-nortedesantander.gov.co](mailto:alcaldia@abrego-nortedesantander.gov.co) fue enviado el 30 de abril de 2020 al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación, el Decreto N° 070 del 29 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Abrego, para su control inmediato de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Habiendo correspondido por reparto el asunto al Magistrado Ponente, mediante auto del 4 de mayo del 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control; corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto; invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a los expertos en la materia para que rindieran su concepto y ordenó solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo en cuestión.

El 6 de mayo de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

### **1.2 Intervenciones**

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad.

### **1.3 Concepto del Ministerio Público**

Guardó Silencio.

La Secretaría General de la Corporación mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, remitió el informe de fecha 8 de junio de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo, al cual adjunta copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avoca conocimiento, y el aviso a la comunidad.

#### 1.4 Acto objeto de control de legalidad

En el Decreto materia de control se resolvió, lo siguiente:

**DECRETO No. 070**  
**(De abril 29 de 2020)**

**"Por medio del cual se profieren medidas en materia de orden público para la prevención del coronavirus en el municipio de Abrego, Norte de Santander"**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE ABREGO NORTE DE SANTANDER** En uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las conferidas en el artículo 315 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia y,

**CONSIDERANDO**

(...)

**DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Decrétese en el Municipio de Abrego Norte de Santander, el toque de queda por el periodo comprendido, entre las 07:00 pm hasta las 4:00 am los días primero (1) de mayo, dos (02) de mayo, tres (03) de mayo de 2020.*

**PARAGRAFO.** *Acátense las excepciones dispuestas en el Decreto Legislativo 593 de fecha 24 de abril de 2020, y las adoptadas en el decreto 069 del 26 de Abril de 2020 emanado la Alcaldía Municipal de Abrego, en cuanto a la movilización restringida de personas.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** *La violación e inobservancia de la medida adoptada mediante el presente Decreto, dará lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

**ARTICULO TERCERO.** *Remitir el presente Acto Administrativo a las autoridades competentes para el ejercicio del respectivo control de legalidad.*

*El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición,*

**COMUNIQUESE Y CUMPLASE**

---

*Se expide en la Alcaldía Municipal de Abrego, a los veintinueve (29) días del mes de abril de 2020.*

**JUAN CARLOS JACOME ROPERO**  
*Alcalde Municipal*

## **2.1 Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer en ÚNICA INSTANCIA 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.

En este caso, el Decreto No. 070 del 29 de abril de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Abrego, por lo tanto, la competencia para conocer del asunto, según las normas citadas en el párrafo anterior, es del Tribunal Administrativo de Norte de Santander en única instancia.

## **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si el Decreto No. 070 del 29 de abril de 2020, *“Por medio del cual se profieren medidas en materia de orden público para la prevención del coronavirus en el municipio de Abrego, Norte de Santander”*, expedido por Alcalde del Municipio de Abrego, se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse si el citado decreto es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad.

## **2.3. Tesis de la Sala**

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad del Decreto No. 070 del 29 de abril de 2020, 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.

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

### **2.4.1. Del control inmediato de legalidad**

Con la declaratoria de cualquiera de las figuras de Estado de Excepción consagradas constitucionalmente en los artículos 212 a 215, el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir los decretos legislativos que considere necesarios para conjurar los hechos que la originan llegando al punto incluso de poder suspender las leyes que le resulten incompatibles.

Dada la amplitud de la facultad enunciada, dispuso igualmente el legislador una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, así como los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de la misma y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de aquellos, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos<sup>1</sup>.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los Estados de excepción", incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

De ahí, que el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estado de Excepción, constituye una limitación a dicho poder y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas que desborden la Constitución.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida a control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>2</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:

*"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP: Ruth Stella Correa Palacio, expediente Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

---

Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percatara de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percatara de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

En armonía con lo anterior, advierte la Sala que el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que “(...) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.”

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado<sup>3</sup> se caracteriza por:

---

<sup>3</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gómez, providencia del 15 de abril de 2020.

---

*“(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 públicos<sup>4</sup>) 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 continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>5</sup> 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 automático<sup>6</sup>.*

---

<sup>4</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

<sup>5</sup> 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».

<sup>6</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

(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 CPACA<sup>7</sup>, que regula el 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 pudieran evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>8</sup>. 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 CPACA<sup>9</sup>. 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:

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	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 del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la

<sup>7</sup> 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 respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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».

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00288-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

	<i>jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	<i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i>
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
<b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b>	<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>

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020<sup>10</sup>, señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla

#### **2.4.2 La Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional**

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés coronavirus disease 2019) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

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.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Asimismo, el Presidente de la República expidió el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, por medio del cual declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contado a partir de la vigencia de ese decreto.

## **2.5.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA EN EL SUB JUDICE**

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 070 del 29 de abril de 2020 del Municipio de Abrego o si, por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: **(i)** debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, **(iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

### **2.5.1.- Que se trate de un acto de contenido general.**

Al revisar el contenido del Decreto 070 del 29 de abril de 2020, se advierte que desarrolla como medidas de carácter general, las de **(i)** Decretar en el Municipio de Abrego, toque de queda por el periodo comprendido, entre las 07:00 pm hasta las 4:00 am los días 1, 2 y 3 de mayo de 2020 y **(ii)** disponer que se acaten las excepciones dispuestas en el Decreto 593 de fecha 24 de abril de 2020, y las adoptadas en el Decreto 069 del 26 de abril de 2020 emanado de la Alcaldía Municipal de Abrego, en cuanto a la movilización restringida de personas.

De lo anterior se advierte que, la determinación adoptada en el Decreto No. 070 del 29 de abril de 2020 del Municipio de Abrego, es de carácter general, pues cobija sin distinción a la generalidad de los habitantes de dicho municipio. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

### **2.5.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Sobre este presupuesto, ha de advertirse que conforme lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>11</sup>, la función administrativa de manera general es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. Por lo tanto, es claro que un alcalde ejerce funciones administrativas en su territorio, pues conforme a la Constitución Política y los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del mismo.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Asimismo, el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto con número de Radicación 413 de Noviembre de 5 de 1991, señaló: “los cargos con autoridad administrativa son todos los que correspondan a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la Nación defensor del pueblo, miembro del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.”

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el Alcalde del municipio de Abrego en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto No. 070 del 29 de abril de 2020. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

**2.5.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Al efectuar una revisión al **Decreto No. 070 del 29 de abril de 2020**, encuentra la Sala que el referido decreto se fundó en las facultades constitucionales y legales, consagradas en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política.

Asimismo, al efectuar una revisión a los considerandos del citado decreto, encuentra la Sala que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

(i) Artículo 2° de la Constitución Política relacionado con los fines del Estado, artículo 49 en relación con la atención de la salud y el saneamiento ambiental y el artículo 79 relacionado con el derecho a gozar de un ambiente sano;

(ii) 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*”, el cual dispone que el Estado es el responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud;

(iii) Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012 “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, relacionado con las funciones que ejercerán los alcaldes en relación con el orden público.

(iv) Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, proferida el Ministro de Salud y Protección Social, a través de la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID2019 y se dictan otras disposiciones;

(v) Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, por causa del coronavirus COVID-19, y estableció una serie de medidas sanitarias, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional, como la de disponer de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria;

(vi) Decreto 593 del 24 de abril de 2020, proferido 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*".

Visto lo anterior, advierte la Sala que el Decreto No. 070 del 29 de abril de 2020, no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con la declaratoria del toque de queda en el municipio de Abrego por los días 1, 2 y 3 de mayo del año en curso, 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.

Adicionalmente es evidente, que el fundamento normativo que se cita por el señor Alcalde del Municipio de Abrego, esto es el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el cual no es legislativo sino que se trata de un decreto ordinario expedido en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución, que le permite al Gobierno dictar normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el **Decreto 070 del 29 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Abrego, 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 vigencia de las declaratorias del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, realizadas por el Presidente de la República a través de los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020, ni en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el Medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

Finalmente, resulta necesario indicar que ante la situación de emergencia decretada por el Gobierno Nacional con motivo del COVID 19, la presente decisión fue discutida y aprobada en Sala de decisión virtual, así mismo se autoriza para que se expida con la firma física del Magistrado Ponente y respecto de los restantes Magistrados integrantes de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con la impresión escaneada de sus firmas.

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 del **Decreto No. 070 del 29 de abril de 2020**, proferido por el Alcalde del municipio de Abrego, 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 Abrego y al Procurador

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00288-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

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 Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del 1 de julio de 2020)

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Sustanciador: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
**San José de Cúcuta, primero (1) de julio de dos mil veinte (2020)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00289-00.</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 032 del 25 de abril de 2020**, proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER**.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 4 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del acto en cuestión; 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 Secretaría General de la Corporación, el 4 de mayo 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 pasa el proceso al Despacho el 3 de junio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avocó conocimiento, y del aviso a la comunidad, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público, y que al correo de la Secretaría no se enviaron antecedentes administrativos.

**1.2. Intervenciones**

No se produjeron.

**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 032 del 25 de abril de 2020**, proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER**.

## **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a dilucidar si el **Decreto 032 del 25 de abril de 2020**, *“Por medio del cual se decreta la medida de Pico y Cédula, y restringe el tránsito de motocicletas en el Municipio de Puerto Santander -Norte de Santander”*, proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PUERTO 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**

Teniendo en cuenta que dicho acto no satisface 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 analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del mismo; 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 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 exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

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 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.

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> Artículo 215.

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 excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, 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 expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.*

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

---

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

- 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 Estado<sup>6</sup>, 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 032 del 25 de abril de 2020**, *“Por medio del cual se decreta la medida de Pico y Cédula, y restringe el tránsito de motocicletas en el Municipio de Puerto Santander -Norte de Santander”*, si bien se trata de un acto dictado por una autoridad territorial, como lo es la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER**, - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no se expidió en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del acto, se observa que en él se dispuso implementar pico y cédula y restricción de circulación de vehículos motocicletas en todo el territorio municipal, como medida transitoria de policía para evitar la propagación y contagio del COVID-19.

Así, en el artículo primero se dispuso decretar la medida de pico y cedula, restringiendo el tránsito y/o circulación de las personas que requieran ejercer las actividades señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo 3 del Decreto 593 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, y los numerales 2 y 3 del artículo 2 del Decreto 031.20 expedido por la Alcaldía municipal, restricción que se aplicará permitiendo solo en los horarios comprendidos entre las 6:00 AM y 12 M, de acuerdo con el último número de su documento de identidad en los días permitidos y allí descritos.

También es de destacar que en sus artículos segundo y tercero, el decreto incluyó la restricción parcial del tránsito de motocicletas durante las 24 horas del día, con excepción de quienes ejerzan las actividades señaladas en los numerales 1, 4 a 41 del artículo 3 del Decreto Nacional 593 de 2020, y 1,4 a 41 del artículo 2 del Decreto 031.20 expedido por la Alcaldía municipal; también se limitó entre las 4:00

---

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

AM y 10 AM el cargue y descargue de mercancías en todo el municipio a quienes ejerzan las actividades señaladas en los numerales 10, 11, 36 y 40 del Decreto 593 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, y el Decreto 031.20 expedido por la Alcaldía municipal.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que estamos frente a un acto de carácter general, pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa del Decreto, éste se expide por la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, al igual que 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, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado el acto objeto de análisis, se aprecia que tuvo como fundamento especial las facultades conferidas por los artículos 2, 49, 315-2 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, y el **Decreto 593 del 24 de abril 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".

Éste último se expidió, 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 4<sup>7</sup>, 296<sup>8</sup>, 303<sup>9</sup> y 315<sup>10</sup> de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>11</sup>, y el artículo 199 del

<sup>7</sup> 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"

<sup>8</sup> 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".

<sup>9</sup> 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 (...)"

<sup>10</sup> 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 (...)"

<sup>11</sup> **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:

Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>12</sup>, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

Hay que destacar que en el Decreto Nacional traído a colación en los actos objeto de análisis, esto es, el **Decreto 593 del 24 de abril de 2020**, el Gobierno Nacional continuó impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República, y para efectos de su consecución efectiva, limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 para que la medida de aislamiento garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades allí estipulados.

El Decreto Municipal objeto de análisis, también hacen alusión a la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, por 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”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Éste acto se funda, a su vez, en las atribuciones contenidas en los artículos 49<sup>13</sup> y

(..)

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 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen. (...)

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> **ARTICULO 49.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de

95<sup>14</sup> de la Constitución Política, Ley 1753 de 2015 artículo 69<sup>15</sup> de declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, Ley 1751 de 2015 artículos 5<sup>16</sup> y

orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos."

<sup>14</sup> Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituídas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

<sup>15</sup> **ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.

<sup>16</sup> **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) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> 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 del 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) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> 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.

10<sup>17</sup>, el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1.4.3<sup>18</sup>

De la anterior revisión normativa, se tiene que el **Decreto 593 del 24 de abril de 2020 de aislamiento preventivo social obligatorio**, no tiene la naturaleza de ser un decreto legislativo, sino de decreto dictado por el presidente de la República

<sup>17</sup> **ARTÍCULO 10. DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS, RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD.** Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:

- a) A acceder a los servicios y tecnologías de salud, que le garanticen una atención integral, oportuna y de alta calidad;
- b) Recibir la atención de urgencias que sea requerida con la oportunidad que su condición amerite sin que sea exigible documento o cancelación de pago previo alguno;
- c) A mantener una comunicación plena, permanente, expresa y clara con el profesional de la salud tratante;
- d) A obtener información clara, apropiada y suficiente por parte del profesional de la salud tratante que le permita tomar decisiones libres, conscientes e informadas respecto de los procedimientos que le vayan a practicar y riesgos de los mismos. Ninguna persona podrá ser obligada, contra su voluntad, a recibir un tratamiento de salud;
- e) A recibir prestaciones de salud en las condiciones y términos consagrados en la ley;
- f) A recibir un trato digno, respetando sus creencias y costumbres, así como las opiniones personales que tengan sobre los procedimientos;
- g) A que la historia clínica sea tratada de manera confidencial y reservada y que únicamente pueda ser conocida por terceros, previa autorización del paciente o en los casos previstos en la ley, y a poder consultar la totalidad de su historia clínica en forma gratuita y a obtener copia de la misma;
- h) A que se le preste durante todo el proceso de la enfermedad, asistencia de calidad por trabajadores de la salud debidamente capacitados y autorizados para ejercer;
- i) A la provisión y acceso oportuno a las tecnologías y a los medicamentos requeridos;
- j) A recibir los servicios de salud en condiciones de higiene, seguridad y respeto a su intimidad;
- k) A la intimidad. Se garantiza la confidencialidad de toda la información que sea suministrada en el ámbito del acceso a los servicios de salud y de las condiciones de salud y enfermedad de la persona, sin perjuicio de la posibilidad, de acceso a la misma por los familiares en los eventos autorizados por la ley o las autoridades en las condiciones que esta determine;
- l) A recibir información sobre los canales formales para presentar reclamaciones, quejas, sugerencias y en general, para comunicarse con la administración de las instituciones, así como a recibir una respuesta por escrito;
- m) A solicitar y recibir explicaciones o rendición de cuentas acerca de los costos por los tratamientos de salud recibidos;
- n) A que se le respete la voluntad de aceptación o negación de la donación de sus órganos de conformidad con la ley;
- o) A no ser sometidos en ningún caso a tratos crueles o inhumanos que afecten su dignidad, ni a ser obligados a soportar sufrimiento evitable, ni obligados a padecer enfermedades que pueden recibir tratamiento;
- p) A que no se le trasladen las cargas administrativas y burocráticas que les corresponde asumir a los encargados o intervinientes en la prestación del servicio;
- q) Agotar las posibilidades de tratamiento para la superación de su enfermedad.

Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes:

- a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad;
- b) Atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y prevención;
- c) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
- d) Respetar al personal responsable de la prestación y administración de los servicios de salud;
- e) Usar adecuada y racionalmente las prestaciones ofrecidas, así como los recursos del sistema;
- f) Cumplir las normas del sistema de salud;
- g) Actuar de buena fe frente al sistema de salud;
- h) Suministrar de manera oportuna y suficiente la información que se requiera para efectos del servicio;
- i) Contribuir solidariamente al financiamiento de los gastos que demande la atención en salud y la seguridad social en salud, de acuerdo con su capacidad de pago.

**PARÁGRAFO 1o.** Los efectos del incumplimiento de estos deberes solo podrán ser determinados por el legislador. En ningún caso su incumplimiento podrá ser invocado para impedir o restringir el acceso oportuno a servicios de salud requeridos.

**PARÁGRAFO 2o.** El Estado deberá definir las políticas necesarias para promover el cumplimiento de los deberes de las personas, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1o.

<sup>18</sup> "sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".

con ocasión de la declaratoria del estado de excepción **en uso de sus facultades ordinarias**.

Visto lo anterior, la Sala comienza por precisar que el Decreto objeto de análisis, tiene como fundamento principal tanto el **Decreto 593 de 2020**, en el cual se ordenó por parte del Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, 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 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, como la **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, en el cual se declaró por parte del Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el día 30 de mayo de 2020, por causa del Coronavirus COVID-19.

En ese orden, es claro que el Decreto emanado de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto adoptar la medida denominada “pico y cédula” de restricción de circulación de las personas de acuerdo con el último dígito de la cédula de ciudadanía por día, sumado a la restricción parcial del tránsito de motocicletas, con el fin de limitar la inusitada circulación y aglomeración de personas destinatarias de las excepciones contempladas en los numerales 1 a 34 del artículo 3 del **Decreto 593 de 2020**, para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional en dicho Decreto, no fue expedido en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirió en desarrollo a la 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, en adopción del **Decreto Nacional 593 de aislamiento preventivo obligatorio**, para contrarrestar la evasión de aglomeración entre personas que se disponen a ejercer las actividades autorizadas por el Decreto Nacional, el cual a su vez, obedece a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012<sup>19</sup> y 1801 de 2016<sup>20</sup> 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.

Sobre el particular, es de resaltar que, bajo similares consideraciones, la Sala Plena de ésta Corporación, en providencia del pasado 28 de mayo de 2020, con ponencia del suscrito Magistrado<sup>21</sup>, decidió **“DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del Decreto 024 del 4 de abril de 2020, emanado de la Alcaldía del MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER, Departamento Norte de Santander, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA MEDIDA DE PICO Y CEDULA, Y RESTRICCIÓN DEL TRANSITO DE MOTOCICLETAS EN EL MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER – NORTE**

<sup>19</sup> 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

<sup>20</sup> “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”

<sup>21</sup> Tribunal Administrativo de Norte de Santander, providencia del 28 de mayo de 2020, proceso de control inmediato de legalidad, radicado: 54001-23-33-000-2020-00164-00, M.P. Edgar Enrique Bernal Jáuregui, Decreto 024 del 4 de abril de 2020, emanado de la Alcaldía del Municipio de Puerto Santander.

*DE SANTANDER*" (Negrilla del original), acto que se encontraba fundado en el Decreto Nacional 457 de aislamiento preventivo obligatorio.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

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:**

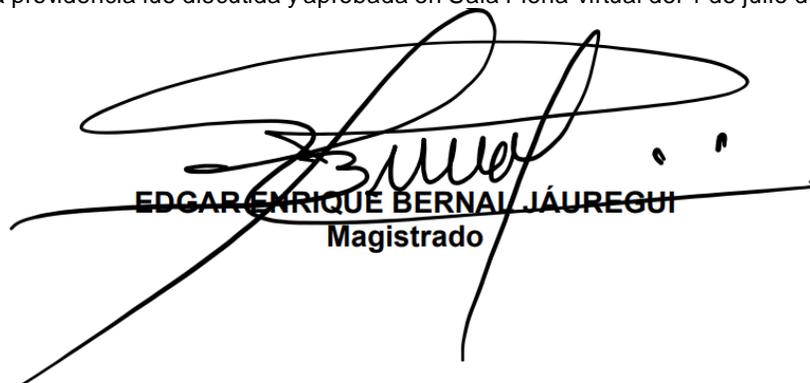
**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 032 del 25 de abril de 2020**, *"Por medio del cual se decreta la medida de Pico y Cédula, y restringe el tránsito de motocicletas en el Municipio de Puerto Santander -Norte de Santander"*, proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PUERTO 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 Alcaldía del **MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER** 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, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 1 de julio de 2020)



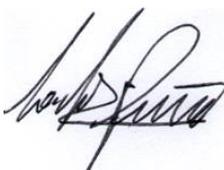
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**Magistrado.-**



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**Magistrado.-**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**Magistrado**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI

San José de Cúcuta, uno (1) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00304-00</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 035 del 30 de abril de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CUCUTILLA**.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 7 de mayo de 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista 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 Secretaria General de la Corporación, el 8 de mayo 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; corrió 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 decreto en cuestión.

Vencido el término de la publicación del aviso, por Secretaría, se efectuó el envío de la actuación al Agente del Ministerio Público para lo de su competencia. La fecha límite de traslado para concepto se produjo el 7 de junio de 2020, plazo dentro del cual rindió concepto el señor Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 12 de junio de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo. Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avoca conocimiento, y del aviso a la comunidad.

#### 1.2. Intervenciones

##### 1.2.1. Del Ministerio Público.

Por intermedio de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, en primer lugar, considera 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, sino que se observa de su encabezado y

motivaciones, que las medidas adoptadas lo fueron en aplicación del instrumento de la urgencia manifiesta consagrado en la Ley 80, artículos 42 y 43, modificada por la Ley 1150, artículo 2 numeral 4 literal a), y del Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.2.

De acuerdo con ello, sostiene que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el Decreto en cuestión a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal, conforme a las previsiones de la Ley 137 artículo 20, como de la Ley 1437 artículos 136 y 151.14, pues si bien aparecen acreditados los factores subjetivo de autoría (autoridad municipal) y de objeto (acto de carácter general), no ocurre lo mismo con el factor de motivo o causa (que sea consecuencia del ejercicio de función administrativa y como desarrollo de decreto legislativo durante los estados de excepción), razón por la que se solicita comedidamente de la Sala Plena de la Corporación, pronunciarse en consecuencia.

## **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 035 del 30 de abril de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CUCUTILLA**.

### **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si el **Decreto 035 del 30 de abril de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CUCUTILLA**, Departamento Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CUCUTILLA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, resulta posible 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**

Dado que el **Decreto 035 del 30 de Abril 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 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 exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

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 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 excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, 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 [...]”.*

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> Artículo 215.

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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 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 Estado<sup>6</sup>, 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 el acto objeto de control es el **Decreto 035 del 30 de Abril de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CUCUTILLA**, Departamento Norte de Santander, **“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CUCUTILLA Y SE DICTAN OTRAS**

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

*DISPOSICIONES*”, el cual, desde ya se advierte, si bien es un acto dictado por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no fue expedido en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

Según se lee de la parte considerativa del Decreto, éste se expide por el Alcalde del **MUNICIPIO DE CUCUTILLA**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución, la ley 9 de 1979, la ley 80 de 1993, ley 715 de 2001, la ley 1523 de 2012, ley estatutaria 1751 de 2015, la ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2012 y las Resoluciones 380 y 285 de 2020 del Ministerio de Salud, el Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, y Decretos Departamentales 311 y 325 de 2020, y considerando que para atender la emergencia sanitaria decretada por la administración municipal el 18 de marzo de 2020, con ocasión del coronavirus COVID-19, se hace necesario decretar la urgencia manifiesta para atender la emergencia con la consecución de bienes y servicios y de la contratación del recurso humano indispensable para lograr conjurar la situación excepcional.

Visto lo anterior, la Sala comienza por precisar que el acto objeto de análisis de declaratoria de la urgencia manifiesta, consiste en una facultad fundada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993<sup>7</sup>, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** *<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~CONCURSO~~ públicos.*

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*

**PARÁGRAFO.** *<Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”.*

Sobre la declaración administrativa de urgencia manifiesta, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-949-01 de 5 de septiembre de 2001, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández, dijo que *“constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista”.*

---

<sup>7</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En lo que respecta al alcance de la urgencia manifiesta y la realización de traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la entidad pública respectiva, en virtud de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, la Corte en Sentencia C-772 de 1998, M.P. Dr. FABIO MORON DIAZ, explicó lo siguiente:

*“La “urgencia manifiesta” es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: - Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro. - Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción. - Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas v. - **En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.***

(..)

*Del análisis sistemático de las normas citadas se concluye lo siguiente:*

**a.** *Que la “urgencia manifiesta” es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.*

**b.** *Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:*

- *Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.*
- *Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.*
- *Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y,*
- *En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.*

**c.** *Que la declaratoria de “urgencia manifiesta” le permite a la correspondiente autoridad administrativa:*

- *Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, **de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)***

- *Hacer los **traslados presupuestales internos** que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. **(Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)**”.*

En ese orden, es claro que el **Decreto 035 del 30 de Abril de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CUCUTILLA**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto declarar la situación de urgencia manifiesta, no fue expedido en desarrollo a la declaratoria de estado de excepción, esto es, 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<sup>8</sup>, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, obedeció a la situación legal de urgencia manifiesta prevista en el artículo 42 la Ley 80 de 1993, y que le permite a la correspondiente autoridad administrativa realizar de manera directa, los traslados, ajustes o modificaciones presupuestales internas a que haya lugar, dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente, esto es, fue expedido en ejercicio de funciones administrativas relacionadas con la ordenación de la actividad contractual de la entidad, a la luz de la situación generada con la declarada pandemia del coronavirus.

Sobre el particular, es de resaltar que, bajo similares consideraciones, la Sala Plena de esta Corporación, en providencia del pasado 20 de mayo de 2020, con ponencia del suscrito Magistrado<sup>9</sup>, decidió *“DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad”*, de un acto que se encontraba fundado en la situación legal de urgencia manifiesta prevista en los artículos 42 y 43 la Ley 80 de 1993.

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, acogiendo el concepto presentado por el Ministerio Público, por medio de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, se llega a la conclusión por la Sala de que el citado Decreto 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.

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 035 del 30 de abril de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CUCUTILLA**, Departamento Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CUCUTILLA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, 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 Alcaldía del **MUNICIPIO DE CUCUTILLA** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

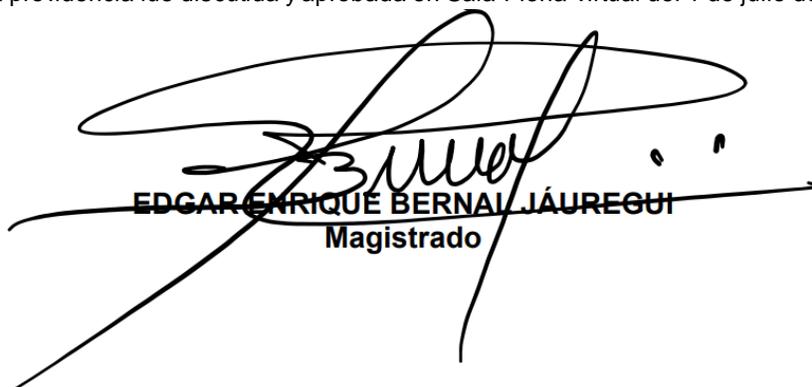
<sup>8</sup> Posteriormente declarada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*.

<sup>9</sup> Tribunal Administrativo de Norte de Santander, providencia del 20 de mayo de 2020, proceso de control inmediato de legalidad, radicado: 54001-23-33-000-2020-00148-00, M.P. Edgar Enrique Bernal Jáuregui, Decreto 024 del 24 de marzo de 2020, emanado de la Alcaldía del Municipio de Durania.

**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 1 de julio de 2020)



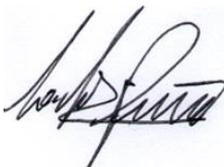
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Sustanciador: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
**San José de Cúcuta, primero (01) de julio de dos mil veinte (2020)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00323-00.</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 048 del 29 de abril de 2020**, proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 11 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del acto en cuestión; 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 Secretaría General de la Corporación, el 11 de mayo 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, la Secretaría General pasa el proceso al Despacho el 12 de junio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, auto por el cual se avocó conocimiento y aviso a la comunidad, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público y los antecedentes administrativos al correo de la Secretaría.

**1.2. Intervenciones**

No se produjeron.

**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 048 del 29 de abril de 2020** proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**.

## **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a dilucidar si el **Decreto 048 del 29 de abril de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO NORTE DE SANTANDER”*, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, 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**

Teniendo en cuenta que dicho acto no satisface 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 analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del mismo; lo anterior no significa que el acto en cuestión 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 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 exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

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 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.

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> Artículo 215.

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 excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, 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 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.

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

- 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 Estado<sup>6</sup>, 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 el acto objeto de control, esto es, **Decreto 048 del 29 de abril de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO NORTE DE SANTANDER”*, si bien se trata un acto dictado por una autoridad territorial, como lo es el **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no se expidió en desarrollo de algún decreto legislativo del estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Decreto 048 del 29 de abril de 2020**, se observa que en él se dispuso implementar el toque de queda en todo el territorio del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, como medida transitoria de policía para evitar la propagación y contagio del COVID-19 prohibiendo la libre circulación de las personas de la siguiente forma: Desde el día 30 de abril de 2020, a partir de las 6:00 PM horas, hasta las 05:00 AM horas de cada día hasta el día lunes 11 de mayo de 2020.

También es de destacar que en su artículo segundo, el decreto incluyó 17 excepciones a la medida de toque de queda, con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud y la atención a las emergencias.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que estamos frente a un acto de carácter general, pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa del Decreto, éste se expide por la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la

---

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

Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, al igual que 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, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado el acto objeto de análisis, se aprecia que tuvo como fundamento especial las facultades conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1801 de 2016.

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia a la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, en el cual declaró emergencia sanitaria por causa del coronavirus, así como el artículo 2.8.8.1.4.3. del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social que contempla algunas medidas sanitarias preventivas, de seguridad y control.

Seguidamente, hace alusión al Decreto Nacional 418 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y también a los Decretos Nacionales 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, por los cuales el señor Presidente de la República ha venido impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Ahora, hay que destacar que los decretos Nacionales traídos a colación en el decreto objeto de análisis, por ejemplo, el Decreto 418 de 2020 "*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia orden público*" fue 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 expidió<sup>7</sup> al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4<sup>8</sup>, 303<sup>9</sup> y 315<sup>10</sup> de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y

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

<sup>8</sup> 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"

<sup>9</sup> 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 (...)"

<sup>10</sup> 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 (...)"

Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016<sup>11</sup>, 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 acontece con los Decretos 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 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**.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que los decretos objeto de análisis, que tiene por objeto adoptar la medida transitoria de policía de toque de queda en el **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, tiene 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 declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a

<sup>11</sup> 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.

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, fueron dictados para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, los cuales a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012<sup>12</sup> y 1801 de 2016<sup>13</sup> 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.

Sobre el particular, es de resaltar que, bajo similares consideraciones, la Sala Plena de ésta Corporación, en providencia del pasado 24 de junio de 2020, con ponencia del suscrito Magistrado<sup>14</sup>, decidió ***“DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del Decreto 057 del 29 de abril de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO N° 055 DEL 26 DE ABRIL DE 2.020 CON EL FIN DE DECRETAR UN TOQUE DE QUEDA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO”, y el Decreto 059 del 30 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO N° 057 DEL 29 DE ABRIL DE 2020”, ambos expedidos por la Alcaldía del MUNICIPIO DE OCAÑA”***, actos que se encontraban fundados en los Decretos Nacionales de aislamiento preventivo obligatorio.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

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, el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

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 048 del 29 de abril de 2020**, ***“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO NORTE DE SANTANDER”***, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

<sup>12</sup> 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

<sup>13</sup> “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”

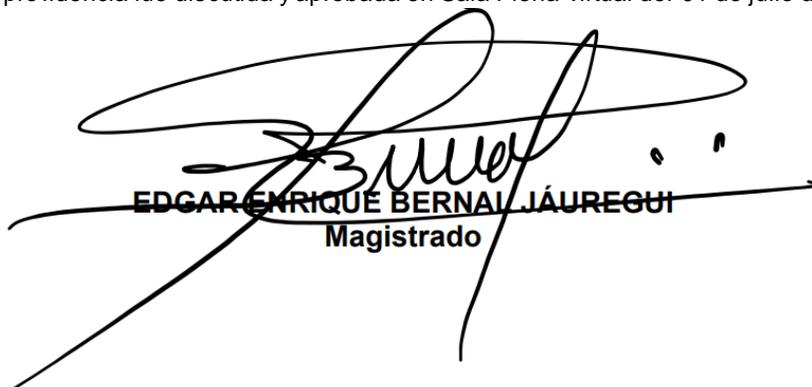
<sup>14</sup> Tribunal Administrativo de Norte de Santander, providencia del 24 de junio de 2020, proceso de control inmediato de legalidad, radicado: 54001-23-33-000-2020-00284-00, acumulado 2020-00284-00, M.P. Edgar Enrique Bernal Jáuregui.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO** 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, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 01 de julio de 2020)



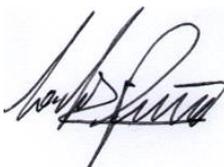
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, uno (01) de julio del dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00327-00</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, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 185 del CPACA, a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 038 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Cucutilla.

### **1.- ANTECEDENTES**

#### **1.1 Actuación procesal surtida**

El Secretario General y de Gobierno de la Alcaldía del Municipio de Cucutilla remitió el 11 de mayo de 2020, al correo al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación copia del Decreto N° 038 de la misma fecha, expedido por el Alcalde municipal de Cucutilla, para su control inmediato de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Habiendo correspondido por reparto el asunto al Magistrado Ponente, mediante auto del 11 de mayo del 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control; corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto; invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a los expertos en la materia para que rindieran su concepto y ordenó solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo en cuestión.

El 13 de mayo de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

#### **1.2 Intervenciones**

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad.

#### **1.3 Concepto del Ministerio Público**

Guardó silencio.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

#### **1.4 Acto objeto de control de legalidad**

En el Decreto materia de control se dispuso, lo siguiente:

**"DECRETO No. 038  
(MAYO 11 DE 2020)**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL AISLAMIENTO SOCIAL OBLIGATORIO COMO UNA MEDIDA PREVENTIVA ANTE LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE CUCUTILLA NORTE DE SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE CUCUTILLA,**

*en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 209, 315 de la Constitución Política, artículos 12, 14, 57, 58, 59 y 65 de la Ley 1523 de 2012, y la Ley 1801 de 2016, Decretos 780 de 2016, 418 y 636 de 2020, y,*

**CONSIDERANDO**

*Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, 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 numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República, conservar el orden público en todo el territorio nacional.*

*Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-486 del 8 de julio de 1999.*

*Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.*

*Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.*

*Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.*

*Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, 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.*

*Que de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente deñ residente de a República para el mantenimiento del orden público.*

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes conservar el orden en el municipio, de conformidad con la ley y las instituciones y ordenes que reciba del presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, señala que 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, y en relación con el orden público, (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la República, ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley, (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que mediante Circular del 16 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, dirigida a gobernadores, alcaldes y secretarios de educación de Entidades Territoriales Certificadas en Educación, en aplicación de lo dispuesto en los numerales 5.1 y 5.2 del artículo 148 de la Ley 115 de 1994, el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, y los artículos 2.4.3.4.1. y 2.4.3.4.2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Educación Nacional, ordenó a las secretarías de educación en todo el territorio nacional ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, Básica y Media, para retomar el trabajo académico a partir del 20 de abril de 2020.

Que el Ministerio de Educación Nacional, mediante las Directivas 03 de 20 de marzo de 2020, 04 de 22 de marzo de 2020 y 06 de 25 de marzo de 2020, ha expedido orientaciones a los establecimientos educativos, instituciones de educación superior e instituciones de formación para el trabajo para convocarlos a evitar en todo caso, el desarrollo de actividades presenciales en las instalaciones educativas, y continuar con el desarrollo de los procesos formativos con el uso y mediación de las tecnologías de la información y las comunicaciones así como al desarrollo de metodologías y esquemas de trabajo desde la casa.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

Que mediante Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.

Que mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Protección Salud y Protección Social, ordenó la medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casino, bingos y terminales de juegos de video y precisa que la venta de comidas y bebidas permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar. Adicionalmente, prohíbe el expedido de bebidas alcohólicas para el consumo dentro de los establecimientos, no obstante, permitió la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio, para su consumo fuera de los establecimientos, exceptuando los servicios prestados en establecimientos hoteleros.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la República.

Que mediante el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 se 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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

Que en el artículo 3 del precitado Decreto establece que el aislamiento preventivo obligatorio garantizará el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, para lo cual, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos y actividades allí señaladas.

Que, en virtud de lo anteriormente expuesto,

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO. ESTABLECER** el aislamiento social obligatorio en todo el territorio del Municipio de Cucutilla, desde las 00:00 horas del día lunes once (11) de mayo de 2020 hasta el día lunes veinticinco (25) de mayo de 2020 a las 00:00 horas, conforme lo establecido en el Decreto Nacional No. 636 del 6 de mayo de 2020, el cual establece:

**ARTÍCULO 1. AISLAMIENTO.** Ordenar 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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 de dicha normal.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto No. 636 del 6 de mayo de 2020, emanado por el Ministerio del Interior, el cual establece:

**Artículo 3.** Garantías para las medidas de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y Prestación de Servicios de Salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores de pago, (iv) compra y venta de divisas, (v) operaciones de juego de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, (vi) servicios notariales, y (vii) de registro de instrumentos públicos.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de las Organización Panamericana de la Salud OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en Salud.
8. Las actividades relacionadas con los servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos – fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.
12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados de mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a Nivel Nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.
13. Las actividades de los Servidores Públicos y Contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los Servicios Indispensables del Estado.

14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Organismos de Seguridad del Estado, así mismo como de la industria militar y de defensa.
16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.
18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.
19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.
20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o que requieran acciones de reforzamiento estructural.
21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
22. La comercialización al por mayor y al por menos de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura.
23. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.
24. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.
25. Las actividades de la Industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia por causa del Coronavirus COVID – 19.
26. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos en información – cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.
27. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.
28. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.
29. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas de licuado de petróleo – GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.
30. La prestación de servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores postales de pago, (iv) profesionales de compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición de licencias urbanísticas. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

constitucional. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

31. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.
32. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población – en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.
33. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
34. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.
35. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social de Protección Social.
36. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
37. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de (i) productos textiles, (ii) prendas de vestir, (iii) cueros y calzado, (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel, cartón y sus productos; y (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.
38. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de (i) vehículos automotores, remolques y semirremolques, (ii) motocicletas, (iii) muebles, colchones y somieres.
39. Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos.
40. Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio. Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos. Comercio al por mayor y por menos de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios.
41. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.
42. La realización de avalúo de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.
43. El funcionamiento de las comisarias de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.
44. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.
45. Parqueaderos públicos para vehículos.
46. El servicio de lavandería a domicilio.

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

*Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.*

*Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía en el horario de 5:00 a.m. hasta las 08:00 a.m.*

*Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

*Parágrafo 6. En ningún caso se podrá habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:*

- 1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas.*
- 2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.*
- 3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.*
- 4. Gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.*
- 5. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.*

*Parágrafo 7. Se permitirá el desarrollo de actividades físicas mencionadas en el numeral 41; en los horarios de 05:00 a.m. hasta las 08:00 a.m. En el territorio del municipio de Cucutilla. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.*

*Parágrafo 8. Se permitirá la salida de los niños MAYORES A 6 AÑOS mencionadas en el numeral 41; en los días lunes, miércoles y viernes de 7:30 a.m. hasta las 08:00 a.m. en el territorio del municipio de Cucutilla. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.*

**ARTÍCULO TERCERO: Teletrabajo y trabajo en casa.** *Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*

**ARTÍCULO CUARTO: MOVILIDAD.** *Se garantizará el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería en el territorio municipal, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo segundo de este decreto.*

*Al igual, se garantiza el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.*

**ARTÍCULO QUINTO.** *Garantizar al personal médico y del sector de salud para que no impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.*

**ARTÍCULO SEXTO: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes.** *Queda prohibido en el municipio de Cucutilla Norte de Santander el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las 00:00 horas del día 11 de mayo y hasta las 00:00 a.m. el lunes 25 de mayo de 2020 respectivamente.*

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** la violación e inobservancia a las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del código penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016, o la norma que modifique, sustituya o derogue.

**ARTÍCULO OCTAVO. REMITIR** copia del presente acto a la Estación de Policía de Cucutilla y a los organismos de seguridad que operen en el municipio y demás autoridades municipales, para lo de su competencia.

**ARTÍCULO NOVENO. ORDENAR** a la Oficina de Prensa del Municipio de Cucutilla, la publicación del presente acto administrativo para difusión y conocimiento de la comunidad en general.

**ARTÍCULO DÉCIMO.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

### **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en la Alcaldía Municipal de Cucutilla, Norte de Santander a los once (11) días del mes de mayo del año dos mil veinte (2020).

**JUAN CARLOS PEREZ PARADA**  
**Alcalde Municipal de Cucutilla"**

## **2.1 Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer en ÚNICA INSTANCIA 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.

En este caso, el Decreto No. 038 del 11 de mayo de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio Cucutilla, por lo tanto, la competencia para conocer del asunto, según las normas citadas en el párrafo anterior, es del Tribunal Administrativo de Norte de Santander en única instancia.

## **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si el Decreto No. 038 del 11 de mayo de 2020, "Por medio del cual se establece el aislamiento social obligatorio como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus COVID-19, en el municipio de Cucutilla Norte de Santander y se dictan otras disposiciones", expedido por la Alcaldía del Municipio de Cucutilla, se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse si el citado decreto es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad.

## **2.3. Tesis de la Sala**

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad del Decreto No. 038 del 11 de mayo de 2020, 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.

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

### **2.4.1. Del control inmediato de legalidad**

Con la declaratoria de cualquiera de las figuras de Estado de Excepción consagradas constitucionalmente en los artículos 212 a 215, el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir los decretos legislativos que considere necesarios para conjurar los hechos que la originan llegándose al punto incluso de poder suspender las leyes que le resulten incompatibles.

Dada la amplitud de la facultad enunciada, dispuso igualmente el legislador una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, así como los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de la misma y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de aquellos, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos<sup>1</sup>.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los Estados de excepción", incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

De ahí, que el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estado de Excepción, constituye una limitación a dicho poder y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas que desborden la Constitución.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida a control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>2</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:

*“La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.*

*No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

*En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.*

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP: Ruth Stella Correa Palacio, expediente Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

En armonía con lo anterior, advierte la Sala que el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen."

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado<sup>3</sup> se caracteriza por:

*"(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 públicos<sup>4</sup>) 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 continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>5</sup> 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*

<sup>3</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gómez, providencia del 15 de abril de 2020.

<sup>4</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

<sup>5</sup> 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».

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

---

*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 automático<sup>6</sup>.*

*(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 CPACA<sup>7</sup>, que regula el 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 oportuna<sup>8</sup>. 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 CPACA<sup>9</sup>. Incluso el juez en un caso*

<sup>6</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

<sup>7</sup> 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 respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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».

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

*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:*

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	<i>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 del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.</i>
<b>Competencia</b>	<i>Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.</i>
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	<i>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 que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	<i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i>
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
<b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b>	<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>

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020<sup>10</sup>, señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla

<sup>10</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

### **2.2.1 La Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional**

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés coronavirus disease 2019) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

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.

Asimismo, el Presidente de la República expidió el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, por medio del cual declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contado a partir de la vigencia de ese decreto.

### **2.5.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA EN EL SUB JUDICE**

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 038 del 11 de mayo de 2020 del Municipio de Cucutilla o si, por el contrario, esta Corporación debe declararse inhibida o abstenerse de ello.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: **(i)** debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, **(iii)** que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

#### **2.5.1.- Que se trate de un acto de contenido general.**

Al revisar el contenido del Decreto 038 del 11 de mayo de 2020, se advierte que desarrolla como medidas de carácter general, las de **(i)** decretar el aislamiento social obligatorio en todo el municipio de Cucutilla, desde las 00:00 horas del lunes once (11) de mayo hasta el lunes veinticinco (25) de mayo de 2020; **(ii)** limitar totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio Nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020; **(iii)** Desarrollar la modalidad de teletrabajo o trabajo en casa por parte de los empleados y contratistas de las entidades del sector público y privado; **(iv)** Garantizar el servicio público de transporte de pasajeros, servicios postales y distribución de paquetería, que sean estrictamente necesarios para atender la emergencia sanitaria; **(v)** Garantizar el pleno ejercicio del personal médico,

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

evitando actos de discriminación en su contra y, (vi) Prohibir el consumo de bebidas embriagantes durante el lapso de tiempo dispuesto inicialmente.

De lo anterior se advierte que, la determinación adoptada en el Decreto No. 038 del 11 de mayo de 2020 del Municipio de Cucutilla, es de carácter general, pues cobija sin distingo a la generalidad de los habitantes de dicho municipio. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

**2.5.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Sobre este presupuesto, ha de advertirte que conforme lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>11</sup>, la función administrativa de manera general es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. Por lo tanto, es claro que un alcalde ejerce funciones administrativas en su territorio, pues conforme a la Constitución Política y los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del mismo.

Asimismo, el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto con número de Radicación 413 de Noviembre de 5 de 1991, señaló: "*los cargos con autoridad administrativa son todos los que correspondan a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la Nación defensor del pueblo, miembro del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.*"

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el alcalde del Municipio de Cucutilla en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto No. 038 del 11 de mayo de 2020. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

**2.5.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Al efectuar una revisión al **Decreto No. 038 del 11 de mayo de 2020**, encuentra la Sala que el referido decreto se fundó en las facultades constitucionales y legales, consagradas en los artículos 209 y 315 de la Constitución Política, los artículos 12, 14, 57, 58, 59 y 65 de la Ley 1523 de 2012, la Ley 1801 de 2016 y los Decretos 780 de 2016, 418 y 636 de 2020.

Asimismo, al efectuar una revisión a los considerandos del citado Decreto, encuentra la Sala que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

**(I).** Artículos 2º, 189 y 24 de la Constitución Política, relacionados con los fines del Estado, la protección de las personas en el territorio Nacional por parte de las

<sup>11</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

autoridades, la conservación del orden público por parte del Presidente de la República y el derecho a circular libremente, exponiendo las limitaciones al mismo. Igualmente, cita los artículos 44, 45, 46, 49 y 95, 296, 303 y 315 los cuales consagran los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la protección de las personas de la tercera edad, el deber que tiene toda persona de procurar el cuidado de su salud y el de la comunidad, así como la conservación del orden público por parte del Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes.

(II). Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", relacionado con las funciones que ejercerán los alcaldes en relación con el orden público.

(III). Artículos 5º, 6º, 198, 199, 201, 205 de la ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".

(IV). Artículo 5º de la Ley 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones".

(V). Circular 020 del 16 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, mediante la cual se ordena a las secretarías de educación del territorio nacional ajustar el calendario académico de educación preescolar, básica y media, para retomar el trabajo académico a partir del 20 de abril de 2020.

(VI). La Directiva 03 del 20 de marzo, 04 del 22 de marzo y 06 del 25 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional, mediante las cuales se dispusieron orientaciones a los establecimientos educativos, con el fin de evitar el desarrollo de actividades presenciales, continuando con el desarrollo de los procesos formativos mediante el uso de las tecnologías de la información y el trabajo en casa.

(VII) Resolución 450 del 17 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, "Por la cual se modifican los numerales 2.1 y 2.2 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, en relación con la limitación del número de personas en actividades o eventos"

(VIII) Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, "Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones"

(XV) Resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, "por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de asilamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años";

(X) Los Decretos 418 del 18 de marzo y 636 del 6 de mayo de 2020, emitidos por el Presidente de la República, mediante los cuales se dictaron medidas e instrucciones transitorias para expedir normas en materia de orden público, así como el establecimiento del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas de la República de Colombia, exceptuando algunas situaciones a través del artículo 3, con el objetivo de garantizar el derecho a la vida, la salud y la supervivencia.

De acuerdo con lo anterior, advierte la Sala que el Decreto No. 038 del 11 de mayo de 2020, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo que haya sido proferido por el Presidente de la República, toda vez que el citado decreto objeto de control de legalidad desarrolla y adopta las medidas contenidas en el **Decreto 636 del 6 de mayo de 2020**, decreto administrativo conferido dentro de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4<sup>12</sup>, 303<sup>13</sup> y 315<sup>14</sup> de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>15</sup>, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

Visto lo anterior, advierte la Sala que el Decreto 038 del 11 de mayo de 2020, objeto de análisis, tiene como fundamento principal el **Decreto 636 de 2020**, en los cuales se ordenó por parte del Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, 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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

En ese orden de ideas, es claro que el Decreto 038 del 11 de mayo de 2020 **del Municipio de Cucutilla**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto ordenar el aislamiento preventivo obligatorio ante la propagación del virus coronavirus Covid-19 en el territorio nacional, no fue expedido en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, el acto administrativo sometido a control no se profirió en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a inicialmente través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente, a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, obedeció a la facultad legal prevista en las Leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016 para la adopción de acciones transitorias de policía, y no propiamente en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el

---

<sup>12</sup> 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"

<sup>13</sup> 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 (...)"

<sup>14</sup> 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 (...)"

<sup>15</sup> 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.

*Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00*  
*Control inmediato de legalidad*  
*Sentencia de única instancia*

---

artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

Si bien lo dictado en el Decreto 038 del 11 de mayo de 2020 guarda relación con las causas que dieron lugar a la expedición de los Decretos 417 y 637 de 2020, mediante los cuales se declaró el estado de excepción, lo cierto es, que no se expidió en desarrollo de los decretos legislativos que con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron expedidos y si bien es cierto, el Decreto 636 de 2020 que sirvió de fundamento para proferir el decreto objeto del presente medio de control tiene la misma fecha del decreto 637 que declaró el estado de emergencia, no es menos cierto, que por el consecutivo de estos dos últimos decretos se entiende que el Decreto 636 fue dictado primero, es decir, antes de que se declarara nuevamente el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

En ninguna parte del texto el Alcalde municipal de Cucutilla, sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento, 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 asumidas como consecuencia de haber declarado el estado de excepción en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política.

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 citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra; lo anterior, sin perjuicio del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad simple establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA-.

Finalmente, resulta necesario indicar que ante la situación de emergencia decretada por el Gobierno Nacional con motivo del COVID 19, la presente decisión fue discutida y aprobada en Sala de decisión virtual, así mismo se autoriza para que se expida con la firma física del Magistrado Ponente y respecto de los restantes Magistrados integrantes de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con la impresión escaneada de sus firmas.

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 del **Decreto No. 038 del 11 de mayo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Cucutilla, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00327-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

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

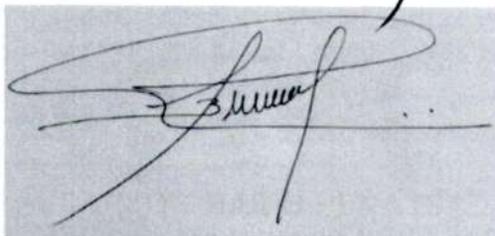
**CUARTO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del 1 de julio de 2020)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

**San José de Cúcuta, uno (01) de julio del dos mil veinte (2020)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00338-00</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, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 185 del CPACA, a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 047 del 09 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Sardinata.

## **1.- ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

El Secretario de Gobierno del Municipio de Sardinata remitió el 12 de mayo de 2020, al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación copia del Decreto N° 047 del 09 de mayo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Sardinata, para su control inmediato de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Habiendo correspondido por reparto el asunto al Magistrado Ponente, mediante auto del 12 de mayo del 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control; corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto; invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a los expertos en la materia para que rindieran su concepto y ordenó solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo en cuestión.

El 13 de mayo de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

### **1.2 Intervenciones**

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad.

### **1.3 Concepto del Ministerio Público**

El Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos de Cúcuta, considera que el Decreto objeto del presente proceso no es objeto de control inmediato de legalidad, debido a que no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo con

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00338-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

ocasión del estado de excepción, sino que se observa de su encabezado y motivaciones, que las medidas adoptadas lo fueron en aplicación de la Ley 1801, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, como en el Decreto Nacional 636 de 2020, regulación que hace parte del poder ordinario de policía, no del poder excepcional de policía, es decir de Decretos Legislativos.

De acuerdo con ello, sostiene que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el Decreto en cuestión a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal, conforme a las previsiones de la Ley 137 artículo 20, como de la Ley 1437 artículos 136 y 151.14, pues si bien aparecen acreditados los factores subjetivos de autoría (autoridad municipal) y de objeto (acto de carácter general), no acurre lo mismo con el factor de motivo o causa (que sea consecuencia del ejercicio de función administrativa y como desarrollo de decreto legislativo durante los estados de excepción).

La Secretaría General de la Corporación mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, remitió informe secretarial de fecha 16 de junio de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo.

#### **1.4 Acto objeto de control de legalidad**

En el Decreto materia de control se resolvió lo siguiente:

**“DECRETO N° 047  
(09 DE MAYO DE 2020)**

**“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL  
AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO  
NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020”**

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SARDINATA DEPARTAMENTO NORTE DE  
SANTANDER, en uso de sus facultades legales y,**

**CONSIDERANDO:**

(...)

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el presidente de la República en todo el territorio nacional mediante Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 se adoptan las siguientes medidas a aplicar en el municipio de Sardinata, a partir de las 00:00 horas de 11 de mayo de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Para la adquisición de bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, se establece la siguiente medida en el municipio de Sardinata:

*Solo se permitirá la circulación para la adquisición de los mismos a 1 miembro por grupo familiar.*

*Se establece como horario para el abastecimiento presencial de productos de primera necesidad en los mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales*

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00338-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 12:00 meridiano. La plaza de mercado tendrá servicio de 5:00 a.m. a 12:00 meridiano.

Se continúa el pico y cédula conforme al siguiente detalle:

**LUNES.** Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 1 y 2.

**MARTES.** Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 3 y 4.

**MIÉRCOLES.** Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 5 y 6.

**JUEVES.** Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 7 y 8.

**VIERNES.** Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 9 y 0.

**SÁBADO.** Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 1,2,3,4 y 5.

**DOMINGO.** Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 6,7,8,9 y 0.

**ARTÍCULO TERCERO.** Las personas que desarrollen alguna de las actividades exceptuadas en el artículo tercero del Decreto 636 de 2020, para el inicio de las mismas, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

**ARTÍCULO CUARTO.** Las entidades públicas y privadas que de conformidad con lo establecido en las excepciones establecidas en el Decreto 636 de 2020 correspondientes a los sectores institucional, social, industrial o económico que de conformidad con las previsiones y requerimientos decidan iniciar sus actividades, deben someterse a las condiciones contenidas en dicha norma y con la observancia del **Protocolo General de Bioseguridad** adoptado en la Resolución 000666 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

**PARAGRAFO I.** Para poder iniciar actividades deben previamente presentar a la Alcaldía Municipal, Secretaría de gobierno municipal, correo electrónico: [secretariagobierno@sardinata-nortedesantander.gov.co](mailto:secretariagobierno@sardinata-nortedesantander.gov.co) el Protocolo de Bioseguridad para su revisión.

Una vez revisado el protocolo por la Secretaría de Gobierno y la Coordinación de Salud Pública, el primero expedirá la correspondiente certificación que habilitará el inicio de actividades.

Sin este certificado no podrán iniciar ninguna actividad.

Todos los establecimientos comerciales atenderán a su clientela previa verificación del pico y cedula (sic) y sin invalidar el espacio público.

**PARAGRAFO II.** La estricta vigilancia del cumplimiento de los requisitos y Protocolos de Bioseguridad establecidos en la Resolución 000666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y desarrolladas en su anexo técnico, será ejercida por la Secretaría de Gobierno para lo cual se apoyará en la Coordinación de Salud Pública y la Inspección de Policía del municipio.

**PARAGRAFO III.** En las actividades de fabricación de muebles, colchones y somieres; mantenimiento y reparación de vehículos, equipos de tecnología e informáticos no se permitirá el ingreso y/o la permanencia de personal diferente al dedicado a la fabricación y mantenimiento. Tampoco se permitirá la invasión del espacio público.

**PARAGRAFO IV.** En los establecimientos de comercio dedicados al expendio de partes, piezas y accesorios de vehículos, productos para mascotas, repuestos automotores, materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería y productos de vidrio y pintura, combustibles, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorios, no podrán permanecer más de tres clientes a la vez.

**ARTÍCULO QUINTO.** Para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, se establece el horario de 6:00 a 7:00 a.m., por periodos de máximo una (01) hora,

debiéndose cumplir con las medidas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 000666 del 24 de abril de 2020.

**ARTÍCULO SEXTO.** Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las siguientes medidas, instrucciones y horarios:

- Los Lunes, Miércoles y Viernes en horas AM: de 9:30 a.m a 10:00 a.m
- Los Lunes, Miércoles y Viernes en horas PM: de 4:30 p.m a 05:00 p.m
- Podrá salir a las vías públicas sin salir de los puntos de control ubicados en los barrios: El Poblado, San Rafael y el Baho.
- Todo menor de edad deberá estar acompañado de un familiar mayor de edad o cualquier adulto responsable.
- Uso de los elementos de bioseguridad para el ejercicio de las actividades.
- El familiar mayor de edad o adulto responsable deberá respetar el pico y cédula.

En los días y horas señalados el Comisario de Familia en asocio con la Policía de Infancia y Adolescencia verificará que se esté acatando las disposiciones aquí dictadas, en caso de incumplimiento los infractores se expondrán a las sanciones establecidas en el Artículo Noveno del presente decreto.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** Restringir la movilización de toda clase de vehículos (motocicletas, automóviles, camionetas, camiones, volquetas) en el casco urbano del municipio de Sardinata.

**ARTÍCULO OCTAVO.** Decrétese en el municipio de Sardinata el toque de queda entre las 7:00 p.m. y 5:00 a.m. del día siguiente, mientras esté vigente el aislamiento obligatorio ordenado por Decreto Presidencial 0636 de 2020.

**ARTÍCULO NOVENO.** La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

**PARAGRAFO.** Las autoridades de Policía serán las encargadas del cumplimiento de las medidas aquí adoptadas.

**ARTÍCULO DÉCIMO.** El presente decreto rige a partir de las 0:00 horas del 11 de mayo de 2020 y deroga las normas que le sean contrarias.

Dado en Sardinata a los nueve (09) días del mes de mayo de 2020

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERMIDES MONCADA OSORIO**  
 Alcalde Municipal"

## 2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer en ÚNICA INSTANCIA 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.

En este caso, el Decreto No. 047 del 09 de mayo de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Sardinata, por lo tanto, la competencia para conocer del asunto, según las normas citadas en el párrafo anterior, es del Tribunal Administrativo de Norte de Santander en única instancia.

## **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si el Decreto No. 047 del 09 de mayo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado mediante Decreto Nacional 636 del 06 de mayo de 2020”*, expedido por la Alcaldía del Municipio de Sardinata, se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse si el citado decreto es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad.

## **2.3. Tesis de la Sala**

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad del Decreto No. 047 del 09 de mayo de 2020, 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..

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

### **2.4.1. Del control inmediato de legalidad**

Con la declaratoria de cualquiera de las figuras de Estado de Excepción consagradas constitucionalmente en los artículos 212 a 215, el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir los decretos legislativos que considere necesarios para conjurar los hechos que la originan llegándose al punto incluso de poder suspender las leyes que le resulten incompatibles.

Dada la amplitud de la facultad enunciada, dispuso igualmente el legislador una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, así como los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de la misma y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de aquellos, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00338-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos<sup>1</sup>.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los Estados de excepción", incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

De ahí, que el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estado de Excepción, constituye una limitación a dicho poder y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas que desborden la Constitución.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida a control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>2</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:

*"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.*

*No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP: Ruth Stella Correa Palacio, expediente Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00338-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

---

*En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.*

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

En armonía con lo anterior, advierte la Sala que el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen."

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado<sup>3</sup> se caracteriza por:

*"(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 públicos<sup>4</sup>) 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.*

<sup>3</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gómez, providencia del 15 de abril de 2020.

<sup>4</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

(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 continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>5</sup> 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 automático<sup>6</sup>.

(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 CPACA<sup>7</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo

<sup>5</sup> 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».

<sup>6</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

<sup>7</sup> 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

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00338-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

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 oportuna<sup>8</sup>. 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 CPACA<sup>9</sup>. 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:

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	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 del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	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 que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.

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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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».

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00338-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

<p><b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b></p>	<p>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.</p>
---	---

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020<sup>10</sup>, señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla

#### 2.4.2 La Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés coronavirus disease 2019) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

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.

Asimismo, el Presidente de la República expidió el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, por medio del cual declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contado a partir de la vigencia de ese decreto.

#### 2.5.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA EN EL SUB JUDICE

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 047 del 09 de mayo de 2020 del Municipio de Sardinata o si, por el contrario, esta Corporación debe declararse inhibida o abstenerse de ello.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de

<sup>10</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: **(i)** debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, **(iii)** que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

### 2.5.1.- Que se trate de un acto de contenido general.

Al revisar el contenido del Decreto 047 del 09 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Sardinata, se advierte que desarrolla como medidas de carácter general, las de **(i)** decretar la medida de "aislamiento preventivo obligatorio" en el municipio de Sardinata, a partir de las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020; **(ii)** decretar la medida de "pico y cédula" en el municipio de Sardinata, restringiendo el tránsito y/o circulación de las personas, permitiendo la movilidad solo en los horarios comprendidos entre las 6:00 a.m. y 12:00m. a quienes el último número de su cédula de identidad termine en los días permitidos, y el servicio de plaza de mercado de 5:00 a.m. y 12:00m.; **(ii)** establecer que las personas que desarrollen actividades exceptuadas deben cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19, así como atender las instrucciones para evitar su propagación; **(iii)** establecer que las entidades públicas y privadas con actividades exceptuadas deberán realizar las mismas con la observancia del Protocolo General de Bioseguridad adoptado, solicitando previamente la revisión de dicho a la Secretaría de Gobierno de esa municipalidad, quien expedirá la certificación que habilite el inicio de actividades, sin la cual no podría iniciarse ninguna actividad, e indicándose que todo establecimiento comercial atenderá a su clientela previa verificación del pico y cédula, y sin invalidar el espacio público; **(iv)** Señalar que en las actividades de fabricación de inmuebles, colchones y somieres; mantenimiento y reparación de vehículos, equipos de tecnología e informáticos no se permitirá el ingreso y/o la permanencia de personal diferente al dedicado a la fabricación y mantenimiento, así como tampoco la invasión del espacio público; **(v)** Disponer que en los establecimientos de comercio dedicados al expendio de partes, piezas y accesorios de vehículos, productos para mascotas, repuestos automotores, materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería y productos de vidrio y pintura, combustibles, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritos, no podrán permanecer más de tres clientes a la vez; **(vi)** Limitar entre las 6:00 a.m. y las 7:00 a.m. las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, debiéndose cumplir con las medidas de bioseguridad, y tres (3) veces a la semana, media hora al día, para los niños mayores de 6 años, en los horarios establecidos, con el uso de los elementos de bioseguridad, y bajo el acompañamiento de un familiar mayor de edad, quien deberá respetar el pico y cédula; **(vii)** Restringir la movilización de toda clase de vehículos en el casco urbano del municipio de Sardinata; y, **(viii)** Decretar en el Municipio de Sardinata el toque de queda entre las 7:00 p.m. y 5:00 a.m. del día siguiente, mientras esté vigente el aislamiento ordenado en el Decreto Presidencia 636 de 2020.

De lo anterior se advierte que, la determinación adoptada en el Decreto No. 047 del 09 de mayo de 2020 del Municipio de Sardinata, es de carácter general, pues cobija sin distingo a la generalidad de los habitantes de dicho municipio. Por lo

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00338-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

**2.5.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Sobre este presupuesto, ha de advertirte que conforme lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>11</sup>, la función administrativa de manera general es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. Por lo tanto, es claro que un alcalde ejerce funciones administrativas en su territorio, pues conforme a la Constitución Política y los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del mismo.

Asimismo, el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto con número de Radicación 413 de Noviembre de 5 de 1991, señaló: *“los cargos con autoridad administrativa son todos los que correspondan a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la Nación defensor del pueblo, miembro del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.”*

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el Alcalde del Municipio de Sardinata en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto No. 047 del 09 de mayo de 2020. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

**2.5.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Al efectuar una revisión a los considerandos del **Decreto No. 047 del 09 de mayo de 2020**, encuentra la Sala que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

(i) Artículos 296 y 315 de la Constitución Política relacionados con la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado; y la atribución de los alcaldes para tal efecto;

(ii) Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, el cual establece las funciones del alcalde, entre otras, en relación con el orden público;

(iii) Artículos 201, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, *“Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, mediante el cual se exterioriza el poder y la competencia extraordinaria de los gobernadores y alcaldes para disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones de emergencia y calamidad; y establece que corresponde a gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente

<sup>11</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00338-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

(iv) Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, por medio del cual el señor presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

De acuerdo con lo anterior, advierte la Sala que el Decreto No. 047 del 9 de mayo de 2020, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo que haya sido proferido por el Presidente de la República, toda vez que el citado decreto objeto de control de legalidad desarrolla y adopta las medidas contenidas en el **Decreto 636 del 6 de mayo de 2020**, decreto administrativo conferido dentro de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4<sup>12</sup>, 303<sup>13</sup> y 315<sup>14</sup> de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>15</sup>, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

Visto lo anterior, advierte la Sala que el Decreto 047 del 9 de mayo de 2020, objeto de análisis, tiene como fundamento principal el **Decreto 636 de 2020**, en los cuales se ordenó por parte del Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, 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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

En ese orden de ideas, es claro que el Decreto 047 del 9 de mayo de 2020 del **Municipio de Sardinata**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto ordenar el aislamiento preventivo obligatorio ante la propagación del virus coronavirus Covid-19 en el territorio nacional, no fue expedido en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, el acto administrativo sometido a control no se profirió en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a inicialmente través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente, a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, obedeció a la facultad legal prevista en las Leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016 para la adopción de acciones transitorias de policía, y no propiamente en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

<sup>12</sup> 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"

<sup>13</sup> 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 (...)"

<sup>14</sup> 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 (...)"

<sup>15</sup> 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.

*Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00338-00*  
*Control inmediato de legalidad*  
*Sentencia de única instancia*

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

Si bien lo dictado en el Decreto 047 del 9 de mayo de 2020 guarda relación con las causas que dieron lugar a la expedición de los Decretos 417 y 637 de 2020, mediante los cuales se declaró el estado de excepción, lo cierto es, que no se expidió en desarrollo de los decretos legislativos que con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron expedidos y si bien es cierto, el Decreto 636 de 2020 que sirvió de fundamento para proferir el decreto objeto del presente medio de control tiene la misma fecha del decreto 637 que declaró el estado de emergencia, no es menos cierto, que por el consecutivo de estos dos últimos decretos se entiende que el Decreto 636 fue dictado primero, es decir, antes de que se declarara nuevamente el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

En ninguna parte del texto el Alcalde municipal de Sardinata, sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento, 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 asumidas como consecuencia de haber declarado el estado de excepción en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política.

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 citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra; lo anterior, sin perjuicio del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad simple establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA-.

Finalmente, resulta necesario indicar que ante la situación de emergencia decretada por el Gobierno Nacional con motivo del COVID 19, la presente decisión fue discutida y aprobada en Sala de decisión virtual, así mismo se autoriza para que se expida con la firma física del Magistrado Ponente y respecto de los restantes Magistrados integrantes de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con la impresión escaneada de sus firmas.

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 del **Decreto No. 047 del 09 de mayo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Sardinata, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00338-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

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

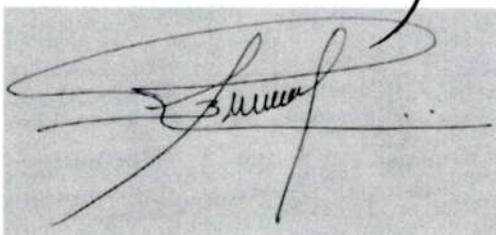
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del 1 de julio de 2020)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**

San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00359-00 ACUMULADO CON EL 54-001-23-33-000-2020-00360-00</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, con fundamento en lo reglado en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, a proferir sentencia de Única Instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad de los **Decretos Nos. 054 del 27 de abril de 2020 y 058 del 30 de abril de 2020**, expedidos por el Alcalde del Municipio de Toledo, Departamento Norte de Santander.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1.- Actuación procesal surtida**

Mediante auto del 14 de mayo de 2020 el Despacho del Ponente avocó el conocimiento del expediente de radicado 2020-00359 dentro del presente medio de control y ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del referido Decreto.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 15 de mayo del año en curso e 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 No. 23 para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

De igual manera, frente al expediente de radicado 2020-00360, con ponencia del Despacho del Magistrado Hernando Ayala Peñaranda, a través de auto del 14 de mayo de 2020, se decidió avocar conocimiento, ordenándose en el referido proveído la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del referido Decreto.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 14 de mayo del año en curso e 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 No. 24 para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Posteriormente, a través de informe secretarial de fecha 28 de mayo de 2020, la Secretaria de esta Corporación, informó al Despacho del Magistrado Robiel Amed Vargas González sobre la posible acumulación del expediente de radicado 2020-00359 al 2020-360, al indicar que el Decreto **054 del 27 de abril de 2020** fue modificado por el **Decreto 058 del 30 de abril de 2020**, que cursaba en el despacho del Magistrado Hernando Ayala Peñaranda.

En virtud de lo anterior, el Despacho del Dr. Robiel Amed Vargas González, a través del auto del 28 de mayo de 2020 procedió a estudiar el requisito de conexidad respecto a los Decretos 054 del 27 de abril de 2020 y el 058 del 30 de abril de 2020, considerando pertinente decretar la acumulación de los mismos.

## **1.2.- Intervenciones de autoridades.**

### **1.2.1. Dentro del expediente de radicado 2020-00359**

No se realizaron intervenciones.

### **1.2.2. Dentro del expediente de radicado 2020-00360**

No se realizaron intervenciones.

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

### **1.3.1. Dentro del expediente de radicado 2020-00359**

El señor Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos, no rindió concepto de fondo.

### **1.3.2. Dentro del expediente de radicado 2020-00360**

El señor Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, al estudiar el Decreto 058 del 30 de abril de 2020, encuentra que el mismo fue expedido por la autoridad de orden territorial y que las medidas en él dispuestas, son de carácter general en ejercicio de la función administrativa, para mitigar la propagación del virus COVID-19.

Sobre el Decreto en desarrollo del cual se expidió el acto materia de control, sostuvo que de su encabezado y motivación se desprende que el mismo fue en aplicación de la Ley 1801 así como en el Decreto Nacional 593 del 2020, regulación que hace parte del poder ordinario de policía, mas no del poder excepcional de policía, es decir, decretos legislativos.

Resalta que si bien para la fecha en la que se expidió el acto objeto de control ya se encontraba vigente el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, también lo es que las medidas allí adoptadas fueron básicamente en desarrollo del Decreto 593 del 2020, el cual corresponde a un Decreto de contenido administrativo y carácter ejecutivo, proferido en ejercicio de las facultades otorgadas en el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución y el 199 de la Ley 1801 del 2016.

Por lo anterior considera que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el Decreto 058 del 30 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía de Toledo a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander. Sin embargo estima que ello no implica la renuncia al control jurisdiccional de las medidas adoptadas con ocasión

de la emergencia de salud pública, porque existen alternativas dentro del ordenamiento jurídico como la establecida en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 que permite hacerlo efectivo.

Así las cosas, solicita a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander declarar que el referido decreto no es objeto de control inmediato de legalidad.

## 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 a resolver hace relación con determinar si los **Decretos Nos. 054 del 27 de abril de 2020** *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020”* y el **058 del 30 de abril de 2020**, *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 054 DEL 27 DE ABRIL DE 2020”* expedidos por el Alcalde del Municipio de Toledo, Departamento Norte de Santander, son pasibles de ser analizados en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Para tal efecto, deberá la Sala verificar si dichos actos fueron dictados 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, y teniéndose presente que el señor Procurador Delegado ante el Tribunal frente al decreto 058 del 30 de abril del 2020 solicita que se declare que el mismo no es objeto de control inmediato de legalidad al no ser proferido en desarrollo de un decreto legislativo.

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

Luego del análisis del texto de los **Decretos Nos. 054 del 27 de abril de 2020** *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020”* y el **058 del 30 de abril de 2020**, *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 054 DEL 27 DE ABRIL DE 2020”* expedidos por el Alcalde del Municipio de Toledo, Departamento Norte de Santander, así como el ordenamiento jurídico superior, la Sala considera que no hay lugar a analizar la legalidad de los mismos, en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Lo anterior, dado que si bien se tratan de actos administrativos de carácter general, expedidos en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fueron dictados 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.

De otra parte, debe la Sala precisar que si bien en los referidos decretos se enuncia como fundamento de los mismos el Decreto 593 del 2020, el cual fue expedido luego de la declaratoria del Estado de Emergencia Social, también lo es que este no es un Decreto Legislativo sino que se trata de uno ordinario expedido en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución, que le permite al Gobierno expedir normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

## 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 (estado de guerra exterior y de conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia económica y social 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”.*

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a aplicarse en el Tribunal para el trámite de los procesos que se siguen para el control inmediato de legalidad.

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 los Decretos Nos. 054 del 27 de abril de 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020” y el 058 del 30 de abril de 2020, “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 054 DEL 27 DE ABRIL DE 2020” expedidos por el Alcalde del Municipio de Toledo, no pueden ser analizados en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que los Decretos Nos. 054 del 27 de abril de 2020 y el 058 del 30 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de Toledo, no pueden ser analizados en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control son los citados Decretos Nos. 054 del 27 de abril de 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020” y el 058 del 30 de abril de 2020, “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 054 DEL 27 DE ABRIL DE 2020”

Resulta pertinente transcribir el texto de los citados Decretos así:

**“DECRETO N° 054**

**(27 DE ABRIL DE 2020)**

**“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020”**

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TOLEDO DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, en uso de sus facultades legales y**

**CONSIDERANDO:**

*Que mediante decreto 593 del 24 de abril de 2020, el señor presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.*

*Que en el artículo 2 del mencionado decreto ordenó a los “gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior”.*

*Que en el artículo 3 ibidem ordenó que los gobernadores y alcaldes que, con el fin de garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y supervivencia estos mismos funcionarios permitirán en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, el derecho de circulación de personas en los casos taxativamente allí establecidos.*

*Que igualmente en los párrafos 1, 2 y 4 de este artículo estableció la necesidad de que las personas que desarrollan las actividades exceptuadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones, que se permitirá la circulación de una persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3 y acompañado de una persona para la actividad 4.*

*Que en el párrafo 5 de este artículo ordenó que “Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial”.*

*Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, 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.*

*Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República.*

*Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.*

Que el artículo 91 la Ley 136 de 1 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012 establece como función de los alcaldes, en relación con orden público, la de conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que mediante decreto 052 de fecha 13 de abril de 2020 se dictaron medidas relacionadas con la restricción para la adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, la cual estaba condicionada a la vigencia del aislamiento obligatorio ordenado mediante decreto 0531 de 2020, las cuales deben mantenerse durante la vigencia del decreto 0593 del 24 de abril de 2020.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras:

**“Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

(...)

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.

Que se hace necesario adoptar medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Toledo ordenado en el territorio nacional mediante decreto 593 del 24 de abril de 2020.

Que por lo anteriormente este despacho

### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el presidente de la República en todo el territorio nacional mediante decreto 593 de 2020 se adoptan las siguientes medidas a aplicar en el municipio de Toledo, a partir de la fecha y hasta las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020.

**ARTICULO SEGUNDO.** Conforme a lo normado en el artículo 3 del decreto 593 de 2020, se permitirá el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, de las personas única y exclusivamente en los casos allí establecidos.

**PARAGRAFO.** Mientras no se expida norma que así lo disponga, no se permitirá ninguna excepción adicional a las establecidas en el artículo 3 del decreto 593 de 2020.

**ARTICULO TERCERO.** Las personas que desarrollen alguna de las actividades exceptuadas en el artículo tercero del decreto 593 de 2020, deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones ante el Secretario General del municipio de Toledo.

**ARTICULO CUARTO.** Para la adquisición de bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, servicios bancarios, cobro de subsidios, giros, pago de servicios de celular y similares en establecimientos autorizados para ello, se adopta la siguiente medida en el municipio de Toledo a partir de la fecha y hasta las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020.

Solo se permitirá la circulación para la adquisición de estos bienes y servicios a 1 miembro por grupo familiar.

Se establece el pico y cédula conforme al siguiente detalle:

**Día Lunes.** Solo podrán circular las **personas** cuyo último dígito de su cédula sea 1, 2 y 3.

**Día Martes.** Solo podrán circular las **personas** cuyo último dígito de su cédula sea 4, 5 y 6.

**Día Miércoles.** Solo podrán circular las **personas** cuyo último dígito de su cédula sea 7, 8 y 9.

**Día Jueves.** Solo podrán circular las **personas** cuyo último dígito de su cédula sea 0, 1 y 2.

**Día Viernes.** Solo podrán circular las **personas** cuyo último dígito de su cédula sea 3, 4 y 5.

**Día Sábado.** Solo podrán circular las **personas** cuyo último dígito de su cédula sea 6, 7 y 8.

**Día Domingo.** Solo podrán circular las **personas** cuyo último dígito de su cédula sea 9, y 0.

**ARTICULO QUINTO.** Las entidades públicas y privadas que de conformidad con lo establecido en las excepciones establecidas en el decreto 593 correspondientes a los sectores institucional, social, industrial o económico que de conformidad con las previsiones y requerimientos decidan iniciar sus actividades, deben someterse a las condiciones contenidas en dicha norma y con la observancia del protocolo general de bioseguridad adoptado en la Resolución 000666 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Para el seguimiento al cumplimiento de esas exigencias legales, todas las empresas y/o actividad económica previo al inicio de sus actividades, deberán reportarla al siguiente correo electrónico: [alcaldia@toledonortedesantander.gov.co](mailto:alcaldia@toledonortedesantander.gov.co).

**PARAGRAFO.** La estricta vigilancia del cumplimiento de los requisitos y protocolos de bioseguridad establecidos en la Resolución 000666 del 24 de abril del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y desarrolladas en su anexo técnico, será ejercida por la Secretaría de Planeación Municipal, para lo cual se apoyará en la Coordinación de Salud Pública del municipio.

**ARTICULO SEXTO.** Para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, se establece el horario de 5:00 a 7:00 a.m., por periodos de máximo una (01) hora, debiéndose cumplir con las medidas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la resolución 000666 del 24 de abril de 2020.

**ARTICULO SEPTIMO.** La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue y el Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

**PARAGRAFO.** Las autoridades de Policía serán las encargadas del cumplimiento de las medidas aquí adoptadas.

**ARTICULO OCTAVO.** El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación y deroga las normas que le sean contrarias.”

En segundo lugar se trata del Decreto No. 058 del 30 de abril de 2020 “**POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 054 DEL 27 DE ABRIL DE 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020”**”. En el cual se decidió lo siguiente:

#### “DECRETA

“**ARTÍCULO PRIMERO.** Incluir un párrafo en el artículo cuarto del decreto 054 del 27 de abril de 2020, del siguiente tenor:

**PARAGRAFO.** La adquisición de los bienes y servicios relacionados en el presente artículo, se realizará única y exclusivamente en el horario comprendido entre las 5:00 a.m. y 4:00 p.m.

*Los establecimientos de comercio y de servicios deberán cerrarse a las 4:00 p.m. y hasta las 5:00 a.m. del día siguiente.*

**ARTICULO SEGUNDO.** *Incluir un párrafo en el artículo sexto del decreto 054 del 27 de abril de 2020, del siguiente tenor:*

**PARAGRAFO.** *Para la realización de actividades físicas y de ejercicio al aire libre se aplicará la medida de pico y cédula contenido en el artículo cuarto del presente decreto.*

**ARTICULO TERCERO.** *Incluir un artículo en el decreto 054 del 27 de abril de 2020, del siguiente tenor:*

**ARTICULO CUARTO.** *Restringir el tránsito de todo tipo de vehículos en el perímetro urbano del municipio entre las 5:00 p.m. y 5:00 a.m. del día siguiente.*

**ARTICULO QUINTO.** *Incluir un artículo en el decreto 054 del 27 de abril de 2020, del siguiente tenor:*

**ARTICULO SEXTO.** *Decrétese en el municipio de Toledo el toque de queda entre las 5:00 p.m. y 5:00 a.m. del día siguiente, durante la vigencia del aislamiento obligatorio ordenado mediante decreto presidencial 593 de 2020.*

**ARTICULO SEPTIMO.** *Remitir copia de este acto administrativo al Ministerio del Interior, Secretaría del Interior del Departamento y autoridades militares y de Policía.*

**ARTICULO OCTAVO.** *El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación y deroga las normas que le sean contrarias."*

Es claro que en el texto de dichos Decretos no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con (i) la adopción de un pico y cédula para la adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, servicios bancarios, cobro de subsidios, giros, pago de servicios de celular y similares en establecimientos autorizados para ello, (ii) el establecimiento de horarios para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre y (iii) la restricción del tránsito de todo tipo de vehículos en el perímetro urbano del municipio de Toledo, 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.

En este punto resulta importante resaltar que si bien en los Decretos **Nos. 054 del 27 de abril de 2020 y 058 del 30 de abril de 2020**, se cita como fundamento el Decreto 593 del 24 de abril del 2020, el cual fue expedido por el gobierno nacional luego de la declaratoria del Estado de Emergencia Social, también lo es que este no es un Decreto Legislativo sino que se trata de uno ordinario expedido en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución, que le permite al Gobierno dictar normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, tal como lo plantea el señor Procurador Judicial 24 delegado para actuar en el Tribunal en su concepto de fondo.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma, huelga señalar que el fundamento normativo que también se cita por el señor Alcalde hace referencia a lo enunciado en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política, así como los artículos 201, 202 y 205 de la Ley 1801 del 2016, el artículo 91 de la Ley 136 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, de las cuales

puede colegirse se trata de normas de rango constitucional y legal que regulan el tema del mantenimiento del orden público y que fueron expedidas con anterioridad al 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*”.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que los Decretos Nos. 054 del 27 de abril de 2020 y 058 del 30 de abril de 2020, expedidos por el señor Alcalde del Municipio de Toledo, no pueden ser analizados a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que no fueron dictados 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 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 dependan 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 tal y como también lo manifestó el señor Procurador 24 judicial delegado para actuar ante este Tribunal en su intervención, 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, permitiéndose en el artículo cuarto 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.

---

<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.

Mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de la suspensión de términos a partir del 1° de julio de 2020, y se reiteró la posibilidad del ejercicio del medio de control de nulidad durante el tiempo que dure la suspensión de términos, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona contra dichos actos, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los mismos.

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 de los Decretos Nos. 054 del 27 de abril de 2020 *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020”* y el 058 del 30 de abril de 2020, *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 054 DEL 27 DE ABRIL DE 2020”* proferidos por el señor Alcalde del Municipio de Toledo, 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 Toledo y a los Procuradores Judiciales Delegados del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

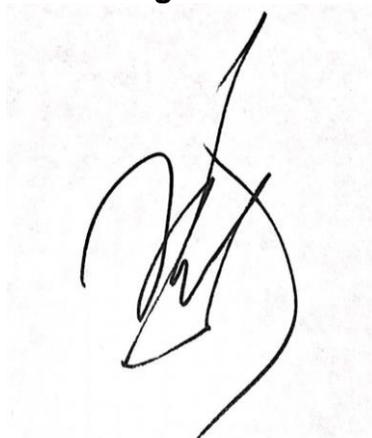
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

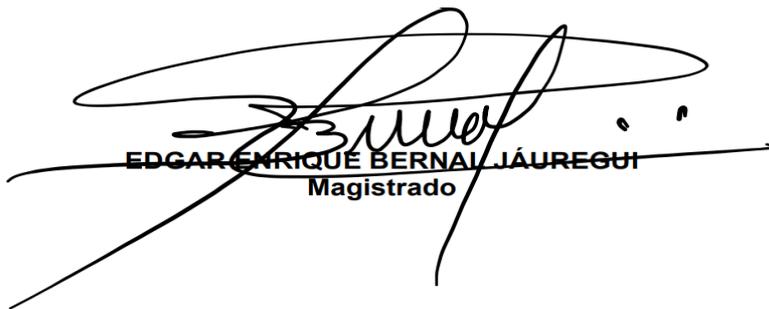
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena virtual del 24 de junio de 2020)



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



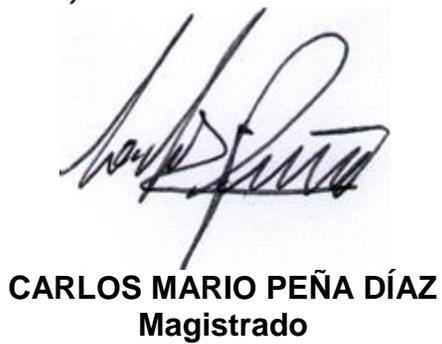
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**

San José de Cúcuta, diecinueve veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00365-00Acum. 54-001-23-33-000-2020-366-00</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 proferir sentencia de única instancia, dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad de los **Decretos Nos. 039 del 9 de mayo de 2020 y 040 del 13 de mayo de 2020**, expedidos por el Alcalde del Municipio de Durania-Norte de Santander.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 14 de mayo de 2020 esta Corporación avocó el conocimiento del presente medio de control y 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 15 de mayo 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, para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

De igual manera frente al expediente de radicado 2020-00366, mediante auto del 14 de mayo de 2020 el Despacho del Magistrado Hernando Ayala Peñaranda decidió avocar conocimiento, ordenándose en el referido proveído la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del referido Decreto.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 15 de mayo del año en curso e 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 24 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Posteriormente, a través de informe secretarial de fecha 28 de mayo de 2020, la Secretaria de esta Corporación, informó al Despacho del Magistrado Robiel Amed Vargas González sobre la posible acumulación del expediente de radicado 2020-00365 al 2020-00366, al indicar que el Decreto No. 039 del 09 mayo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Durania había sido modificado por el Decreto No. 040 del 13 de mayo de 2020, que cursaba en el despacho del Magistrado Hernando Ayala Peñaranda.

En virtud de lo anterior, el Despacho del Dr. Robiel Amed Vargas González, a través del auto del 28 de mayo de 2020 procedió a estudiar el requisito de conexidad respecto a los Decretos 039 del 9 de mayo de 2020 y el 040 del 13 de mayo de 2020, considerando pertinente decretar la acumulación de los mismos.

## **1.2.- Intervenciones de autoridades.**

### **1.2.1. Dentro del expediente de radicado 2020-00365**

No se realizaron intervenciones.

### **1.2.2. Dentro del expediente de radicado 2020-00366**

No se realizaron intervenciones.

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

### **1.3.1. Dentro del expediente de radicado 2020-00365**

El señor Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos, no rindió concepto de fondo.

### **1.3.2. Dentro del expediente de radicado 2020-00366**

El señor Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, no rindió concepto de fondo.

## **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 039 del 09 de mayo de 2020, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 6 DE MAYO DE 2020”* y el Decreto 040 del 13 de mayo de 2020 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 039 DEL 09 DE MAYO DE 2020, POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020”*, expedidos por el Alcalde del Municipio de Durania, son pasibles de ser analizados en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Para tal efecto, se verificará si dichos actos fueron dictados 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 de los Decretos 039 y 040 del 09 y 13 de mayo de 2020, respectivamente, proferidos por el señor Alcalde del Municipio de Durania, así como del ordenamiento jurídico superior, la Sala Plena considera que no hay lugar a analizar la legalidad de los mismos en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de unos actos administrativos de carácter general, expedidos en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fueron dictados 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.

### 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 (de guerra exterior y de conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia que puede ser declarado por el Presidente 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, el Congreso de la República 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 inmediato 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 los siguientes términos:

*“**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”.*

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a aplicarse en los procesos que se tramitan en ejercicio del medio de control de legalidad.

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 los Decretos 039 y 040 del 09 y 10 de mayo de 2020, proferidos por el señor alcalde del municipio de Durania, no pueden ser analizados en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que los **Decretos 039 y 040 del 09 y 10 de Mayo de 2020**, expedidos por el Alcalde del Municipio de Durania, no puede ser analizados en el marco del presente medio de Control Automático de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control en primer lugar es el citado Decreto 039 del 09 de mayo de 2020, expedido por el señor Alcalde del Municipio de Durania, **“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 6 DE MAYO DE 2020”**

Resulta pertinente transcribir el texto del citado Decreto:

#### **“CONSIDERANDO**

*“Que mediante decreto 636 del 06 de mayo de 2020, el señor presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.*

*Que en el artículo 2 del mencionado decreto ordenó a los “gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior”.*

*Que en el artículo 3 ibidem ordenó que los gobernadores y alcaldes que, con el fin de garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y supervivencia estos mismos funcionarios permitirán en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, el derecho de circulación de personas en los casos taxativamente allí establecidos.*

*Que igualmente en los párrafos 1, 2 y 4 de este artículo estableció la necesidad de que las personas que desarrollan las actividades exceptuadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones, que se permitirá la circulación de una persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3 y acompañado de una persona para la actividad 4.*

*Que en el párrafo 5 de este artículo ordenó que “Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial”.*

*Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, 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.*

*Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República.*

*Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.*

*Que el artículo 91 la Ley 136 de 1 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012 establece como función de los alcaldes, en relación con orden público, la de conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.*

*Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras:*

*“Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

*(...)*

*Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

*Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*

*(...)*

*Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*

*Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.*

*Que se hace necesario adoptar medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Toledo ordenado en el territorio nacional mediante decreto 636 del 11 de mayo de 2020, para lo cual se coordinó con el Ministerio del Interior lo pertinente.*

*Que por lo anteriormente este despacho*

## **DECRETA**

*ARTÍCULO PRIMERO. Para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el presidente de la República en todo el territorio nacional mediante decreto 636 del 06 de mayo de 2020 se adoptan las siguientes medidas a aplicar en el municipio de Durania, a partir de las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.*

*ARTICULO SEGUNDO. Conforme a lo normado en el artículo 3 del decreto 636 de 2020, se permitirá el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, de las personas única y exclusivamente en los casos y actividades:*

*Asistencia y prestación de servicios de salud*

*Adquisición bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población.*

*Desplazamientos a servicios bancarios, financieros, de operadores de pago, compra y venta de divisas, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, servicios notariales, y de registro de instrumentos públicos.*

*Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*

*Por causa de fuerza mayor o caso fortuito*

*Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud*

*- OPS y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos,*

*operativos y técnicos de salud públicos y privados.*

*La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*

*El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*

*Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*

*Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*

*La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*

*La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.*

*La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*

*Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*

*Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19.*

*Las actividades de las fuerzas militares, la policía nacional, y los organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*

*Las actividades de los puertos de servicio y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*

*Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*

*La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*

*La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*

*La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*

*La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19*

*La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura*

*La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.*

*La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*

*Las actividades de industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID- 19.*

*El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*

*El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

*El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.*

*Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el*

*abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*

*La prestación de servicios: i bancarios, ii financieros, iii de operadores postales de pago, iv profesionales de compra y venta de divisas v operaciones de juego de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, vi chance y lotería, vii centrales de riesgo, viii transporte de valores ix actividades notariales, y de registro de instrumentos públicos, x expedición de licencias urbanísticas.*

*El superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación de servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional. El superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.*

*El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*

*El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*

*Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

*Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*

*Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*

*El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas (i) productos textiles (ii) prendas de vestir (iii) cuero y calzado (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel; cartón y sus pro (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.*

*La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de manufacturas de (i) vehículos automotores, remolques y semirremolques, (ii) motocicletas (iii) muebles, colchones y somieres.*

*Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y óptimos.*

*Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio.*

*Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos.*

*Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios.*

*El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.*

*Los niños mayores de seis (6) años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora el día, de acuerdo con las medidas instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.*

*En todo caso se debería atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.*

*La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la construcción de garantías, ante entidades vigiladas por la superintendencia financiera de Colombia.*

*El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.*

*La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.*

*Parqueaderos públicos para vehículos.*

*El servicio de lavandería a domicilio.*

*PARAGRAFO. Mientras no se expida norma que así lo disponga, no se permitirá ninguna excepción adicional a las establecidas.*

*ARTICULO TERCERO. Las personas que desarrollen alguna de las actividades exceptuadas en el artículo tercero del decreto 636 de 2020, para el inicio de las mismas, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

*ARTICULO CUARTO. Para la adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, servicios bancarios, cobro de subsidios, giros, pago de servicios de celular y similares en establecimientos autorizados para ello, se adopta la siguiente medida en el municipio de Durania a partir de las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020 y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.*

*Solo se permitirá la circulación para la adquisición de estos bienes y servicios a 1 miembro por grupo familiar.*

*PARAGRAFO. La adquisición de los bienes y servicios relacionados en el presente artículo, se realizará única y exclusivamente en el horario comprendido:*

*LUNES A VIERNES: De 7 a 11 a.m. y 3 a 6 p.m. SABADOS Y DOMINGOS: 7 a.m. a 3 p.m.*

*Los establecimientos de comercio y de servicios deberán cerrarse dando cumplimiento al anterior horario para la atención.*

*ARTICULO QUINTO. Las entidades públicas y privadas que de conformidad con lo establecido en las excepciones establecidas en el decreto 636 correspondientes a los sectores institucional, social, industrial o económico que de conformidad con las previsiones y requerimientos decidan iniciar sus actividades, deben someterse a las condiciones contenidas en dicha norma y con la observancia del protocolo general de bioseguridad adoptado en la Resolución 000666 del Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

*PARAGRAFO I. Para poder iniciar actividades deben previamente presentar a la alcaldía municipal, Secretaría de Planeación y Salud, correo electrónico [planeacionysalud@durania-nortedesantander.gov.co](mailto:planeacionysalud@durania-nortedesantander.gov.co) el protocolo de bioseguridad para su revisión.*

*Una vez revisado el protocolo por la Secretaría de Planeación y Salud, se expedirá la certificación que habilitará el inicio de actividades.*

*Sin este certificado no puede iniciar ninguna actividad.*

*PARAGRAFO II. La estricta vigilancia del cumplimiento de los requisitos y protocolos de bioseguridad establecidos en la Resolución 000666 del 24 de abril del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y desarrolladas en su anexo técnico, será ejercida por la Secretaría de Planeación y Salud Municipal.*

*ARTICULO SEXTO: Para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, se establece el horario de 5:00 a 8:00 a.m., y 4:00 a 7:00 p.m., por periodos de máximo una (01) hora, debiéndose cumplir con las medidas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la resolución 000666 del 24 de abril de 2020.*

*PARAGRAFO I. Para las actividades físicas deberá realizarse inscripción en la alcaldía municipal, correo electrónico [planeacionysalud@durania-nortedesantander.gov.co](mailto:planeacionysalud@durania-nortedesantander.gov.co), ante lo cual se expedirá la certificación correspondiente para poder desarrollarla.*

*ARTICULO SEPTIMO: Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, una hora al día, de acuerdo con las siguientes medidas, instrucciones y horarios:*

*Deben previamente registrarse en la Comisaría de Familia, en donde presentarán su documento de Identidad, e informarán e identificar la persona mayor que los acompañará.*

*Informar el sitio (s), días y horario en el que ejercerán estas actividades.*

*Acreditar que cuentan con los elementos de bioseguridad para el ejercicio de las actividades.*

*El Comisario de Familia expedirá la certificación, en la que se contemplen las condiciones establecidas, debiendo portarla el menor durante sus actividades.*

*Sin la certificación del Comisario de Familia no pueden iniciar estas actividades.*

*En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.*

*ARTÍCULO OCTAVO: Restringir el tránsito de todo tipo de vehículos en el perímetro urbano del municipio de la siguiente manera:*

*Día calendario Par. Podrán circular los vehículos cuya placa tenga como último dígito un impar (1, 3, 5, 7, 9)*

*Día calendario impar. Podrán circular los vehículos cuya placa tenga como último Dígito un Par (0, 2, 4, 6, 8)*

*ARTICULO NOVENO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue y el Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana.*

*PARAGRAFO. Las autoridades de Policía serán las encargadas del cumplimiento de las medidas aquí adoptadas.*

*ARTICULO DECIMO. El presente decreto rige a partir de las 0:00 horas del 11 de mayo de 2020 y deroga las normas que le sean contrarias.”*

En el Decreto No. 040 del 13 de mayo de 2020 "**POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 039 DEL 09 DE MAYO DE 2020, POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020**", se decidió lo siguiente:

*“(…) **Que**, la administración municipal considera necesario modificar el artículo 7 del Decreto 039 del 9 de mayo de 2020.*

***Que**, por lo anteriormente este despacho,*

### **DECRETA**

***ARTÍCULO PRIMERO.** Modifíquese el decreto municipal 039 del 09 de mayo de 2020, en el sentido de adecuar su horario, y fijar otras instrucciones, quedando el mismo de la siguiente manera:*

***ARTICULO SEPTIMO:** Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, durante los días lunes, miércoles y viernes, media hora al día, en el periodo de 5:00 p.m. a 5:30 p.m. de acuerdo con las siguientes medidas e instrucciones:*

- 1. Deben previamente registrarse en la Comisaría de Familia, en donde presentarán su documento de Identidad, e informarán e identificar la persona mayor que los acompañará.*
- 2. Informar el sitio (s), en el que ejercerán estas actividades.*
- 3. Acreditar que cuentan con los elementos de bioseguridad para el ejercicio de las actividades.*
- 4. El Comisario de Familia expedirá la certificación, en la que se contemplen las condiciones establecidas, debiendo portarla el menor durante sus actividades.*
- 5. Sin la certificación del Comisario de Familia no pueden iniciar estas actividades.*
- 6. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.*

**ARTICULO SEGUNDO.** *El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación.”*

Es claro que en el texto de estos Decretos no se hace alusión expresa a que las normas que se expiden en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID- 19, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia económica y social 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 en el decreto municipal 039, inicia haciendo relación al Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, proferido por el gobierno nacional, por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Seguidamente menciona los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, así como los artículos 201, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Finalmente, hace alusión al artículo 91 de la Ley 136 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que establece como función de los alcaldes, en relación con orden público, la de conservarlo en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Como puede colegirse se trata de normas de rango constitucional y legal que regulan el tema del mantenimiento del orden público y que fueron expedidas con anterioridad al 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*”.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que los **Decretos 039 y 040 del 09 y 13 de mayo de 2020**, expedidos por el señor Alcalde del Municipio de Durania, no pueden ser analizados a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de unos actos administrativos ordinarios de carácter general expedidos en ejercicio de la función administrativa de que es titular el Alcalde, de acuerdo a sus atribuciones establecidas a partir del artículo 315 de la Constitución Política y la Ley 1801 de 2016, lo cierto es que no fueron dictados 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.

Ahora bien, resulta necesario advertir que, si bien es cierto el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, por el cual se impartieron medidas para el mantenimiento del orden público, se expidió posterior a la Declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria, también lo es que el Presidente lo dictó en ejercicio de sus funciones ordinarias y no como desarrollo de un Decreto Legislativo, ya que fue expedido en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Estima la Sala pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en 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:

---

<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.**

*“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 penden 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 los citados Decretos 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, permitiéndose en el artículo cuarto 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.

Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de la suspensión de términos a partir del 1° de julio de 2020, pero se mantuvo la excepción del ejercicio del medio de control nulidad, referido anteriormente, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona, incluidos los servidores públicos, contra actos administrativos como los Decretos 039 y 040 del 09 y 13 de mayo de 2020, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los mismos.

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 de los **Decretos 039 del 09 de mayo de 2020**, **“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 6 DE MAYO DE 2020”** y **040 del 13 de mayo de 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 039 DEL 09 DE MAYO DE 2020, POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020”**, expedidos por el señor Alcalde del Municipio de Durania, 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 DURANIA** 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 24 de junio de 2020)



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



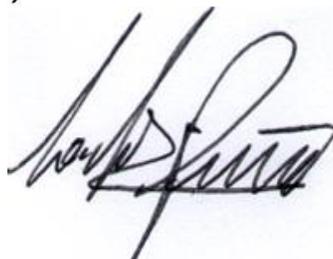
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado