

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA

San José de Cúcuta, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicado N°: 54001 23 33 000 2020 00097 00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Acto administrativo: Decreto N° 021 de 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Cucutilla, Norte de Santander.

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 N° 021 de 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Cucutilla.

1.- ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico enviado el 25 de marzo de 2020 al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación, el Secretario General y de Gobierno del municipio de Cucutilla, remitió copia del Decreto N° 021 de 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde municipal, 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 26 de marzo 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 27 de marzo de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA, por demás no resulta advertir el que mediante auto del cuatro (4) de junio, el Magistrado Carlos Mario Peña Díaz, dispuso en un principio la acumulación del presente asunto a similar de su despacho radicado 2020-00095, no obstante mediante auto del 30 de junio pasado resolvió dejar sin efecto la citada providencia, volviendo las diligencias a este despacho el día 8 de julio.

1.2 Intervenciones

No hubo intervenciones en el presente trámite.

1.3 Concepto del Ministerio Público

No emitió concepto alguno.

Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

1.4 Acto objeto de control de legalidad

El texto del Decreto materia de control es el siguiente:

"DECRETO No. 021 de 2020
(Marzo 18)

POR MEDIO DE CUAL SE TOMAN LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN NECESARIAS DE ACUERDO A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA PARA ATENDER LA EMERGENCIA DE SALUD PÚBLICA DERIVA DEL VIRUS CORONAVIRUS COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE CUCUTILLA NORTE DE SANTANDER.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE CUCUTILLA

En uso de sus atribuciones legales y constitucionales en especial las conferidas en el numeral 3 del artículo 315, artículo 2 y 49 de la constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001 y

CONSIDERANDO

Que, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que, el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: "la atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

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

Que, según el artículo 14 de la Ley 1523 del 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan ala sistema nacional en el distrito y en el municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

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 de una serie de medidas como:

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
- 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
- 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*

Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

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 a las de tránsito por predios privados,
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
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, enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como emergencia de salud pública de importancia internacional el brote de enfermedad por un nuevo coronavirus en la provincia de Hubei (China). La OMS indicó que existe un alto riesgo de que la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) se propague a otros países del mundo. La OMS y las autoridades de salud pública de todo el mundo están adoptando medidas para contener el brote de Coronavirus COVID-19. Sin embargo, no puede darse por sentado el éxito a largo plazo. Todos los sectores de la sociedad, incluidas las empresas y los empleadores, deben asumir sus responsabilidades si queremos detener la propagación de la enfermedad.

Que, el Gobierno Nacional Colombiano mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo del año en curso, declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus COVID-19, con el fin que los entes territoriales puedan tomar las medidas extraordinarias que sean necesarias, con el fin de proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia.

Que, como una acción urgente para prevenir los efectos que se puedan causar con la pandemia global del Coronavirus COVID-19 que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se hace necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a protocolos y acciones preventivas para los fines ya citados.

Que, en Reunión del Consejo Municipal de la Gestión del Riesgo y Desastre para tomar medidas antes el coronavirus emite concepto favorable sobre la declaratoria de situación de Calamidad Pública Municipal, según acta Número 002 del 17 de marzo del 2020.

Que, en Conforme al artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en conjunto con la Coordinación de Salud Pública Municipal elaboraron el plan de acción específico para la respuesta y recuperación, que permitan la atención de los efectos adversos que ocasiona el ingreso del brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el municipio de Cucutilla, el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban

Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la presente declaratoria y sus modificaciones.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo Primero. Adoptar las medidas sanitarias de emergencia y transitorias de policía que se describen a continuación, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), en jurisdicción del Municipio de Cucutilla.

Artículo Segundo. Plan de acción específico. Acorde con lo indicado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 308 del 14 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento de Norte de Santander, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, la Secretaría de Desarrollo Municipal, los responsables de Salud Pública Municipal, en coordinación con la Secretaría Departamental de Salud y el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo, elaborarán el plan de acción específico del Municipio de Cucutilla para la respuesta, contención y recuperación, que permitan la atención de los afectados adversos que ocasionen el ingreso del brote de enfermedad por coronavirus (Covid-19) el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas y privadas.

Artículo Tercero. Dejar sin efecto los permisos otorgados por la secretaria de gobierno del municipio de Cucutilla, y suspender la expedición de los mismos, para llevar acabo eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, religiosos y comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos con aglomeraciones que tengan un aforo superior a 20 personas.

Artículo Cuarto. Suspender hasta nueva orden, la realización de los eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, religiosos y comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos, y con aglomeraciones que tengan un aforo superior a 20 personas en contacto estrecho; es decir a menos de 2 mts de distancia entre persona y persona.

Parágrafo 1. Se ordena temporalmente, el cierre de bares, discotecas, centros nocturnos y establecimientos de recreación y deportes (gimnasios, piscinas, entre otros) abiertos al público cuya actividad implique el contacto con instrumentos u objetos de uso común o por la aglomeración represente riesgo de infección para los usuarios.

Artículo Quinto. Conminar a los organizadores de eventos, propietarios y administradores de establecimientos abiertos al público, así como las autoridades administrativas, cívicas, religiosas, educativas y culturales, que congreguen o reúnan público en cantidades inferiores a 20 personas, para que establezcan y/o adopten los protocolos de autocuidado, prevención y control sanitario que desde la Secretaría de Salud Municipal se establecerán para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1. Los restaurantes y establecimientos de comida abiertos al público, deben garantizar que las aglomeraciones de las personas no sean mayores a 20 personas y que guarden entre ellas una distancia de dos metros entre cada persona. De manera preferente, se debe ofrecer el servicio a domicilio. Como medidas de salubridad e higiene, deberán: desinfectar las mesas y sillas, cada vez que se atiende un servicio; ofrecer jabón o gel antibacterial a los clientes, y los instrumentos utilizados por los clientes, deberán ser de un solo uso

Artículo Sexto. Conminar a las habitantes del Municipio de Cucutilla adoptar las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus COVID-19:

- ✓ Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico.
- ✓ Tomar agua (hidratarse).

Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

-
- ✓ 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.
 - ✓ Cuidar especialmente a los adultos mayores de 70 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento) El sistema de salud priorizará la atención domiciliar de estas emergencias.

Artículo Séptimo. Conminar a las empresas de transporte público, entidades financieras, entidades públicas y privadas para que adopten medidas sanitarias y de prevención con el fin de evitar la propagación del COVID-19.

Artículo Octavo. Establézcase en el municipio de Cucutilla, a partir de la fecha y hasta que se supere la emergencia sanitaria nacional, un "Puesto de Mando Unificado" en cabeza de la Secretaría de Salud Pública y las demás autoridades que ésta determine, a fin de adoptar las acciones necesarias para atender cada una de las etapas de esta emergencia.

Artículo Noveno. Restringir los vendedores ambulantes en el municipio de Cucutilla, previniendo las conglomeraciones en la plaza de mercado y zonas aledañas evitando la propagación del COVID-19.

Artículo Décimo. Realizar controles de los diferentes medios de transporte que se dirigen desde Ciudades de Cúcuta y Pamplona al municipio de Cucutilla con el fin de obtener una base de Datos de las personas que ingresen al Municipio.

Parágrafo 1. Se dispondrán por parte de la administración municipal dos puntos de control en las zonas del corregimiento de Puente Julio y en el Barrio de San Isidro controlando el ingreso de viajeros al Municipio De Cucutilla.

Parágrafo 2. Se prohíbe el ingreso de personas que no residan el Municipio de Cucutilla y provengan del extranjero.

Parágrafo 3 Las personas que residan en el municipio y provengan del extranjero, sólo podrán ingresar una vez presenten certificación expedida por las autoridades competentes en el que conste que se aislaron de manera obligatoria por prevención durante 14 días, y que no son portadores del virus.

Parágrafo 4. Todos los buses y vehículos de transporte públicos que ingresen al municipio deberán lavarse y se desinfectarse diariamente. Se prohibirá la movilización de los vehículos que no cumplan con las condiciones de higiene y salubridad.

Artículo Once Toque de queda especial. Adoptar como acción y medida transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19 en el municipio de Cucutilla, el toque de queda desde el día diecisiete (17) y hasta el día veinticuatro (24) de Marzo del 2020, en el horario comprendido entre las veintiún (21:00) horas y hasta las cuatro (04:00) horas del día siguiente.

Artículo Doce. Toque de queda especial. Para los menores de dieciocho años (18) y adultos mayores de setenta (70) años toque de queda permanente las veinticuatro (24) horas del día desde el día diecisiete (17) y hasta el día veinticuatro (24) de Marzo del 2020, en consideración a los factores de alto riesgo de transmisión y afectación de la enfermedad para estos grupos de personas.

Artículo trece. Excepciones. Con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud y la atención a las emergencias quedan exceptuadas de la medida de toque de queda:

1. Los funcionarios de la alcaldía de Cucutilla, expresamente autorizados por la entidad correspondiente.
2. Los menos de dieciocho (18) años y los adultos mayores de 60 años que requieran atención medica

Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

3. Los trabajadores particulares de farmacia de turno.
4. Los trabajadores que prestan sus servicios en turno de trabajo nocturno.
5. Quienes están debida mente acreditados como miembros de las fuerzas públicas, ministerio público, defensa civil, cruz roja, defensoría del pueblo, cuerpo de oficial de bombero, rama judicial, organismo de socorro y fiscalía general de la nación.
6. Personal de vigilancia privada y celaduría.
7. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicio a la cual pertenece.
8. Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención pre-hospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio.
9. Servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público. organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o municipal, y similares y toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.
10. Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores y viajeros que tengan viales intermunicipales programadas durante el periodo de toque de queda o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados.
11. Vehículos y personal de las empresas concesionarias del servicio público de aseo de la ciudad, debidamente acreditadas
12. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados podrán movilizar personas desde y hacia los terminales terrestres, así como también clínicas, hospitales y empresas con turnos de trabajo nocturno. Los conductores de vehículos de servicio público individual una vez terminada sus labores deberán dirigirse a su lugar de domicilio
13. Los empleados de empresas de servicio público domiciliario que deban adelantar acciones concretas en este horario.
14. Están autorizadas para su movilización, los vehículos de transporte de carga y de alimentos y bienes perecederos que tengan como propósito surtir establecimientos comerciales.
15. Por excepción, en los casos de sectores productivos, la secretaria de Desarrollo Económico, en coordinación con el sector competente, podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el estado de emergencia.
16. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en casos de urgencia.
17. Podrán circular por las vías trabajadores dedicados a la adquisición, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para venta al público.
18. Podrán circular por las vías trabajadores dedicados al sector de hidrocarburos.
19. Los trabajadores de establecimientos de alojamiento y hospedaje con el registro Nacional de Turismo.

Artículo Catorce. Ley Seca. Decretar la ley seca en todo el territorio del municipio de Cucutilla desde las dieciocho (18:00) horas del 13 de marzo hasta los seis (06:00) horas del 24 de marzo del 2020.

ARTÍCULO QUINCE. Inspección y vigilancia. La inspección y vigilancia de las medias adoptada en el presente decreto serán efectuadas de manera coordinada por el Secretario de Desarrollo Municipal, las autoridades de Salud Pública del Municipio y las autoridades de policía.

ARTÍCULO Dieciséis. Sanciones. La persona que desacaten las órdenes impartidas se les impondrá las medidas correctivas conforme a la Ley 1801 de 2016, Código

Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

Nacional de Convivencia Ciudadana, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 368 del Código Penal, el cual establece el delito de violación de medida sanitaria para impedir la introducción o propagación de una epidemia.

Artículo Diecisiete. *El presente Decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta por el término de tres (03) meses o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.*

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en la Alcaldía Municipal de Cucutilla, Norte de Santander, a los dieciocho (18) Días del mes de marzo del año Dos Mil Veinte (2020)

JUAN CARLOS PEREZ PARADA
Alcalde del Municipio de Cucutilla"

2. CONSIDERACIONES

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 N° 021 del 18 de marzo de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Cucutilla, con fundamento en lo dispuesto, entre otros, en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por lo tanto, la competencia para conocer del asunto, según las normas citadas en el párrafo anterior, es del Tribunal Administrativo.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si, ¿el Decreto 021 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Cucutilla, "Por medio de cual se toman las medidas de contención necesarias de acuerdo a la declaratoria de calamidad pública decretada para atender la emergencia de salud pública derivada del virus coronavirus Covid 19 en el municipio de Cucutilla Norte de Santander?", 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 021 del 18 de marzo de 2020, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de

Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

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 expedido 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, es decir, no satisface el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

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 mismos¹.

El control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, por medio de la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia, así mismo, 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 Estados 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.

¹ 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: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

En sentencia del 23 de noviembre de 2010², la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se debe aplicar 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 empece ni 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

² 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: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
 Control inmediato de legalidad
 Municipio de Cucutilla
 Sentencia

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 Estado³ 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 públicos⁴) 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 urgencia⁵ 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.

³ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gomez, providencia del 15 de abril de 2020.

⁴ ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

⁵ 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: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
 Control inmediato de legalidad
 Municipio de Cucutilla
 Sentencia

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 automático⁶.

(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 CPACA⁷, 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 oportuna⁸. 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 CPACA⁹. 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.

⁶ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

⁷ 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».

⁸ 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.

⁹ 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: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
 Control inmediato de legalidad
 Municipio de Cucutilla
 Sentencia

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

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
Marco jurídico para la revisión de las medidas	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	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.

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Honorable Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020¹⁰, 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

¹⁰ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

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.

2.5.- Estudio de procedencia en el *sub judice*

A continuación, procede la Sala a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 021 del 18 de marzo de 2020 del municipio de Cucutilla.

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.

El Decreto 021 del 18 de marzo de 2020, dispuso: “(...) *Adoptar las medidas sanitarias de emergencia y transitorias de policía que se describen a continuación, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), en jurisdicción del Municipio de Cucutilla*”.

Al revisar el contenido de dicho decreto, el cual fue transcrito al inicio de la presente providencia, se advierte que desarrolla la siguiente serie de medidas de carácter general: (i) Adoptar las medidas sanitarias de emergencia y transitorias de policía que se describen a continuación, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), en jurisdicción del Municipio de Cucutilla.; (ii) Plan de acción específico. Acorde con lo indicado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 308 del 14 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento de Norte de Santander, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, la Secretaría de Desarrollo Municipal, los responsables de Salud Pública Municipal, en coordinación con la Secretaría Departamental de Salud y el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo, elaborarán el plan de acción específico del Municipio de Cucutilla para la respuesta, contención y recuperación, que permitan la atención de los afectados adversos que ocasionen el ingreso del brote de enfermedad por coronavirus (Covid- 19) el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas y privadas; (iii) Dejar sin efecto los permisos otorgados por la secretaria de gobierno del municipio de Cucutilla, y suspender la expedición de los mismos, para llevar a cabo eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, religiosos y comerciales, entre

Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

otros, en lugares cerrados y abiertos con aglomeraciones que tengan un aforo superior a 20 personas; **(iv)** Suspender hasta nueva orden, la realización de los eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, religiosos y comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos, y con aglomeraciones que tengan un aforo superior a 20 personas en contacto estrecho; es decir a menos de 2 mts de distancia entre persona y persona; **(v)** Conminar a los organizadores de eventos, propietarios y administradores de establecimientos abiertos al público, así como las autoridades administrativas, cívicas, religiosas, educativas y culturales, que congreguen o reúnan público en cantidades inferiores a 20 personas, para que establezcan y/ o adopten los protocolos de autocuidado, prevención y control sanitario que desde la Secretaría de Salud Municipal se establecerán para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19; **(vi)** Conminar a las habitantes del Municipio de Cucutilla adoptar las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus COVID-19; **(vii)** Conminar a las empresas de transporte público, entidades financieras, entidades públicas y privadas para que adopten medidas sanitarias y de prevención con el fin de evitar la propagación del COVID-19; **(viii)** Establézcase en el municipio de Cucutilla, a partir de la fecha y hasta que se supere la emergencia sanitaria nacional, un "Puesto de Mando Unificado" en cabeza de la Secretaria de Salud Pública y las demás autoridades que ésta determine, a fin de adoptar las acciones necesarias para atender cada una de las etapas de esta emergencia; **(ix)** Restringir los vendedores ambulantes en el municipio de Cucutilla, previniendo las conglomeraciones en la plaza de mercado y zonas aledañas evitando la propagación del COVID-19; **(x)** Realizar controles de los diferentes medios de transporte que se dirigen desde Ciudades de Cúcuta y Pamplona al municipio de Cucutilla con el fin de obtener una base de Datos de las personas que ingresen al Municipio; **(xi)** Adoptar como acción y medida transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19 en el municipio de Cucutilla, el toque de queda desde el día diecisiete (17) y hasta el día veinticuatro (24) de Marzo del 2020, en el horario comprendido entre las veintiún (21:00) horas y hasta las cuatro (04:00) horas del día siguiente; **(xii)** Para los menores de dieciocho años (18) y adultos mayores de setenta (70) años toque de queda permanente las veinticuatro (24) horas del día desde el día diecisiete (17) y hasta el día veinticuatro (24) de Marzo del 2020, en consideración a los factores de alto riesgo de transmisión y afectación de la enfermedad para estos grupos de personas; **(xiii)** Excepciones. Con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud y la atención a las emergencias quedan exceptuadas de la medida de toque de queda (se transcriben las excepciones); **(xiv)** Decretar la ley seca en todo el territorio del municipio de Cucutilla desde las dieciocho (18:00) horas del 13 de marzo hasta los seis (06:00) horas del 24 de marzo del 2020.

De lo anterior, se advierte que las determinaciones adoptadas en el Decreto 021 del 18 de marzo de 2020 del Municipio de Cucutilla, son de carácter general, pues cobijan sin distinción a la generalidad de los ciudadanos 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 por el

Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

Consejo de Estado¹¹, 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 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 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 021 del 18 de marzo 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 021 del 18 de marzo de 2020, el cual ya fue transcrito al inicio de la presente providencia, encuentra la Sala que el referido decreto se fundamentó, en las siguientes disposiciones normativas: (i) artículos 2, 49, y 315 de la Constitución Política, , que tratan sobre los fines esenciales del Estado, la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y la función administrativa a cargo de los alcaldes respectivamente; (ii) artículo 14 de la Ley 1523 del 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”*, indica que el alcalde 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; (iii) artículos 202 de la Ley 1801 de 2016 *“Código Nacional de Seguridad y Convivencia”*, el mismo 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 (iv) Resolución N° 385 del 12 de marzo del año en curso, a través de la cual el Gobierno Nacional declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus COVID-19, con el fin que los entes territoriales puedan tomar las medidas extraordinarias que sean necesarias, con el fin de proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia.

¹¹ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

De acuerdo con lo anterior, advierte la Sala que el Decreto 021 del 18 de marzo de 2020, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo proferido por el Presidente de la República desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020, que fue la vigencia del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Las normas citadas como fundamento para la expedición del Decreto 021 del 18 de marzo de 2020, son anteriores a la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”*.

En consecuencia, a la luz de la jurisprudencia, resulta dable concluir entonces que el Decreto 021 del 21 de marzo de 2020 del Municipio de Cucutilla, no satisface los requisitos normativos propios para ser analizado bajo el mecanismo 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 la Constitución Política y la Ley, 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, por lo cual la Sala se abstendrá de hacer análisis alguno de ilegalidad en el presente medio de control.

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 de legalidad del **Decreto 021 del 18 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Cucutilla, *“POR MEDIO DE CUAL SE TOMAN LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN NECESARIAS DE ACUERDO A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA PARA ATENDER LA EMERGENCIA DE SALUD PÚBLICA DERIVA DEL VIRUS CORONAVIRUS COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE CUCUTILLA NORTE DE SANTANDER”*, 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 Cucutilla y al Procurador

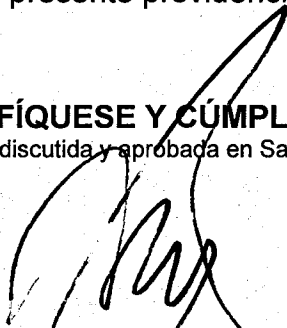
Radicación número: 54-001-23-33-000-2020-00097-00
Control inmediato de legalidad
Municipio de Cucutilla
Sentencia

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

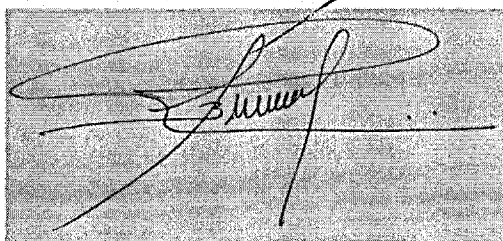
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

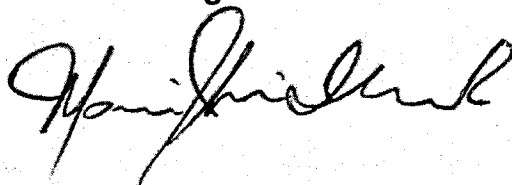
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena de la fecha)



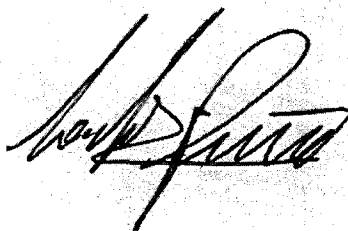
HERNANDO AYALA PENARANDA
Magistrado. -



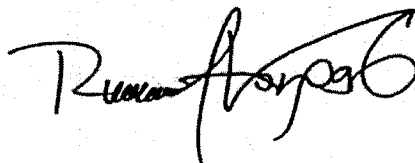
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, ocho (08) julio de dos mil veinte (2020)

Mediodel Control: Control Inmediato de Legalidad
Radicado No: 54-001-23-33-000-2020-00145-00
Acto Decreto No. 015 del 17 de marzo de 2020 Alcaldía
Administrativo: Municipal de Ragonvalia, Norte de Santander

I. ASUNTO

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander a proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad (CIL) del Decreto No. 015 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se decreta una situación de calamidad pública en el Municipio de Ragonvalia.

II.- ANTECEDENTES

2.1. Actuación procesal

Mediante auto del 02 de abril de 2020, el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del presente acto administrativo, con el objeto de efectuar el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De conformidad con el artículo 151, numeral 14 del CPACA se ordenó la fijación de aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a intervenir en el proceso; ordenando comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto en cuestión y se corrió traslado al delegado de la Procuraduría General de la Nación, para que rindiera concepto, sin que hiciera manifestación alguna.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

3.1. 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), le corresponde a la

Sala Plena de esta Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por lo tanto, en el sub examine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis y control del Decreto 015 del 17 de Marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia.

3.2. Problema jurídico.

Se contrae a determinar si en el caso concreto procede efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 015 del 17 de Marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, o si por el contrario está Corporación debe abstenerse de ello por ser improcedente?

3.3. Tesis de la Sala.

Considera la Sala que no resulta procedente ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto No. 015 del 17 de Marzo de 2020, pues si bien el mismo es un acto administrativo de carácter general expedido por una autoridad administrativa, es decir, no se expide en desarrollo de un Decreto Legislativo.

3.4. Marco normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad

La Ley 1437 de 2011, en el artículo 136 contempla el control inmediato de legalidad 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”.

Se desprenden de la norma en cita, que el control inmediato de legalidad procede únicamente cuando se configuran los siguientes presupuestos:

- a) Debe tratarse de actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto, es decir, están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, esto es, haber sido proferidos en ejercicio de función administrativa.

c) Se requiere que tales actos hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción, como son los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden: (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) estado de emergencia económica, social y ecológica.

A su turno, 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.

3.4.1. Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional.

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 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», ordenando 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.

Posteriormente, el señor Presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», adoptando las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

3.4.2. Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia.

El estado de emergencia económica, social y ecológica es uno de los estados de excepción previstos en el Capítulo 64 del Título VII de la Constitución Política de 1991 (arts. 212 a 215). De acuerdo con el artículo 215 de la Carta, este procede cuando sobrevienen hechos distintos a aquéllos que configuran la guerra exterior (CP, art. 212) y la conmoción interior (CP, art. 213), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

El Consejo de Estado¹ indicó que en el caso específico del estado de emergencia de que trata el artículo 215 constitucional, se expiden: el Decreto declarativo, es decir, el que declara la situación de emergencia y aquellos Decretos con fuerza de

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10, providencia del 11 de mayo de 2020, rad. 1100103150002020-0094400, C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

ley, denominados legislativos, destinados a conjurar o remediar, solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En palabras del honorable Consejo de Estado², los Decretos mencionados se les atribuyen las siguientes características:

- En cuanto a su forma:

- Deben llevar la firma del Presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.
- Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- Respecto de su contenido:

Se distingue entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

- En el Decreto que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.
- Los Decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- En lo relativo a su control:

Los Decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

- Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.
- Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 20 de abril de 2020, Rad. 11001-03-15000-2020-01139-00.

esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Por su parte, las características específicas de los Decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:

- Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.
- Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.
- Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.
- Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

3.4.5. Los actos susceptibles de control inmediato de legalidad y los requisitos para la procedencia del medio de control.

De acuerdo con los artículos 20, 136 y 185 de la Ley 137 de 1994, los actos enjuiciables a través del medio de control de legalidad son aquellos que de manera expresa desarrollan decretos legislativos.

El Consejo de Estado, en providencia emitida dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2020-01123-00, expuso lo siguiente:

“(…) De acuerdo con los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado “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” cuando emanen de las autoridades nacionales.

De otra parte, el artículo 185 CPACA determinó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, “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 (...).”

Se reiteran los requisitos para la procedencia del control inmediato de legalidad en: 1) Que se trate de un acto de contenido general; 2) Expedido en ejercicio de la función administrativa y 3) Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Si el acto remitido por la autoridad no cumple una o las dos condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para ejercerlo.

4. Estudio del acto administrativo objeto de revisión.

En el presente caso es objeto de control inmediato de legalidad el Decreto No. 015 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Ragonvalia, mediante el cual se expiden normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Al revisar el contenido del Decreto 015 del 17 de marzo de 2020, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- Los artículos 2, 209 315-3 de la Constitución Política.
- Los Artículos 14, 57, 58, 59 y 61 de la Ley 1523 de 2012.
- El Artículo 202 de la Ley 1801 de 2016.
- Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social. *“Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID 2019 y se dictan otras disposiciones”*
- Circular 005 del 11 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, por medio del cual se dan directrices para la detección temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.
- Decreto 0308 de 14 de marzo de 2020 de la Gobernación de Norte de Santander que declara la calamidad pública.

A su turno, se dispuso en la parte resolutive del acto administrativo, Decreto 015 del 17 de marzo de 2020 lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO: *Declarar una situación de calamidad pública en el municipio de RAGONVALIA Norte de Santander conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), en esta localidad.*

ARTICULO SEGUNDO: *Por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de desastres en articulación con la coordinación de salud pública elabórese el plan de acción específico para respuesta, contención y recuperación, que permitan la*

atención de los efectos adversos que ocasiona el ingreso del brote de enfermedad por Coronavirus (COVID-19) en el municipio 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.

ARTICULO TERCERO: En ejercicio de la competencia extraordinaria de policía ordénese las siguientes medidas:

1. Suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas que concentren más de veinte (20) personas en contacto estrecho, es decir, a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.
2. Prohibir el tránsito vehicular y peatonal en el trayecto RAGONVALIA-PUENTE ALIANZA IDA Y REGRESO, con excepción de las personas residentes en la Vereda la Alhambra entre el 18 y 31 de marzo de 2020.
3. Prohibir el tránsito vehicular y peatonal en el trayecto RAGONVALIA-EL OASIS IDA Y REGRESO, con excepción de las personas residentes en la Vereda Cañuelal entre el 18 y 31 de marzo de 2020.
4. Solicitar a los establecimientos de comercio y mercados implementar las medidas higiénicas en los espacios y superficies de contagio y medidas para que no se genere aglomeración dentro y fuera de las instalaciones.
5. Prohibir de manera temporal las ventas ambulantes de víveres y alimentos en el municipio entre el 18 y 31 de marzo de 2020.
6. Establézcase temporalmente el horario de atención de los establecimientos abiertos al público que expendan víveres de lunes a viernes de 6 a.m. a 1 p.m. y los días sábados y domingos de 6 a.m. a 3 p.m., entre el 18 y 31 de marzo de 2020.

PARÁGRAFO. En incumplimiento a estas órdenes será sancionado conforme a la normatividad vigente por las correspondientes autoridades de Policía.

ARTICULO CUARTO. Modificar de manera extraordinaria y de carácter temporal el horario de la jornada laboral ordinaria de los servidores públicos de la alcaldía municipal a partir del 18 de marzo de 2020 y hasta que se supere la emergencia sanitaria decretada por el ministerio de Salud y protección social mediante resolución 385 del 12-03-2020 de la siguiente manera:

DE LUNES A VIERNES DE 8:00 AM A 2:00 PM EN JORNADA CONTINUA ININTERRUMPIDA.

ARTICULO QUINTO. DAMNIFICADOS. Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas aquellas que han sufrido daño directamente asociado al brote de enfermedad por Coronavirus (COVID-19) en jurisdicción del municipio, por afectación en su salud, o muerte de algún integrante del núcleo familiar. Las mismas deberán estar certificadas como tales por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, ante el Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres y la UNGRD mediante el Registro Único de Damnificados.

ARTÍCULO 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 por coronavirus (COVID-19) en el territorio municipal, como deficiencias en la prestación de servicios

públicos, en el normal desarrollo del comercio o en el trabajo, así como por aislamiento temporal de la población, entre otros. Son personas diferentes a damnificados y a su vez se solicitará apoyo con recursos a la Unidad Departamental y Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO SEPTIMO. APROPIACION DE RECURSOS. *El Gobierno Municipal de requerirse realizará los traslados presupuestales necesarios para atender desde el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres la Situación de Calamidad Pública, atendiendo las competencias del municipio.*

ARTÍCULO OCTAVO. VIGENCIA. *El término por el cual se declara el estado de calamidad pública es por 6 meses, prorrogables previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres.*

PARÁGRAFO. *El seguimiento y evaluación del Plan estará a cargo de la Secretaría de Planeación Municipal.*

ARTÍCULO NOVENO. *Remítase copia del presente acto administrativo al Comité Departamental y Nacional para la gestión del riesgo, a la procuraduría provincial y a la Contraloría General del Departamento, Instituto Departamental de Salud, para los fines pertinentes.”*

Dentro del presente acto sometido a control, se observa que el Decreto 015 del 17 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Ragonvalia se encarga de adoptar medidas de salubridad, salud e interés público, concretadas en: (i) Declarar la situación de calamidad pública en el Municipio de Ragonvalia. (ii) Elaborar un plan de acción específico para respuesta, contención y recuperación que permitan la atención de los efectos adversos que ocasiona el Covid-19, entre el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en articulación con la Coordinación de Salud Pública. (iii) Suspensión de reuniones, aglomeraciones económicas sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, prohibir tránsito vehicular y peatonal entre unos trayectos del Municipio, implementación de medidas higiénicas en establecimientos de comercio y mercado, prohibición temporal de vendedores ambulantes de víveres y alimentos entre el 18 y 31 de marzo, estableció temporalmente horario de atención de establecimientos que expendan víveres, entre otras. (iv) Modificar de manera extraordinaria y de manera temporal el horario de trabajo de los servidores públicos de la Alcaldía Municipal a partir del 18 de marzo y hasta que se supere la emergencia sanitaria decretada. (v) A quienes se les llaman damnificados y afectados. (vi) Apropriación de recursos para atender desde el Fondo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres la situación de calamidad pública decretada en el Municipio.

Las medidas adoptadas por el Alcalde Municipal de Ragonvalia son en ocasión a la declaración de calamidad pública en el Departamento Norte de Santander y urgencia manifiesta para adelantar acciones de contención, prevención frente al brote de enfermedad llamado Covid-19.

Soporta en que las entidades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes entre otras, y de conformidad con el artículo 315-3 de la Constitución Política es función del Alcalde “ *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo...*”, así como el deber que tienen las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres,

de reconocer, facilitar y promover la organización, participación de comunidades, asociaciones cívicas, vecinales etc., de hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.

El Decreto menciona que la Ley 1523 de 2012, en su artículo 14, indica que los Alcaldes como jefes de la administración local que representan, son los responsables de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres en su jurisdicción y en su artículo 57 los Gobernadores y Alcaldes pueden declarar la situación de calamidad pública en su jurisdicción previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, así como en su artículo 59 indica que la declaratoria de calamidad pública puede darse cuando los bienes jurídicos de las personas, como la vida, la salud, la integridad física se encuentren en peligro y que al materializarse el riesgo los bienes jurídicos en el Municipio de Ragonvalia sean afectados de manera grave y desfavorable, por lo que se hace necesario tomar todas las medidas en aras de garantizar la salud y vida de los conciudadanos.

El Decreto igualmente, se basa en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el cual indica que una vez declarada la situación de calamidad pública o de desastre las alcaldías deben elaborar planes de acción para la prevención y mitigación del riesgo, con el ánimo de permitir la atención y los efectos adversos que ocasiona en este caso el virus Covid-19.

Al respecto tenemos, que las consideraciones del Decreto 015 del 17 de marzo de 2020, se basaron en artículos de la Constitución Nacional, en la que menciona los fines esenciales del Estado y que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas del territorio nacional.

Como también lo dispuesto en el artículo 209 y 315-3 de nuestra Constitución, los cuales disponen la competencia que les dan a los Alcaldes Municipales, con expresas facultades y que se refieren a la función administrativa.

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Artículo 315, en su numeral 3º indica:

“...Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes..”

Así mismo el Artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, dispone:

“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:

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
- 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
- 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*
- 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.*
- 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
- 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
- 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
- 9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*
- 10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.*
- 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.”*

De lo anterior se desprende, que el Decreto 015 del 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Ragonvalia, no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias, sino en pleno uso de atribuciones ordinarias, lo que torna improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en el Decreto Municipal atiende a lo dispuesto por el Gobierno Nacional por la declaración de emergencia de salud pública de importancia internacional, debido al brote de Coronavirus Covid-19, en el que el Ministerio de Salud y Protección Social ha implementado medidas preventivas a nivel nacional, para enfrentar en las fases de prevención y contención, con el fin de controlar la propagación del virus en el territorio nacional y alude a la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, mediante el cual se adoptan medidas preventivas y sanitarias en el País. Igualmente, con Circular 005 del 11 de febrero de 2020, se impartieron a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del virus y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo que se presenta.

Mediante Decreto 0308 del 14 de marzo de 2020 el Gobernador del Departamento Norte de Santander, declaró la existencia de una situación de calamidad pública en el Departamento Norte de Santander, así mismo, en reunión sostenida entre el Alcalde Municipal de Ragonvalia y el Gobernador del Departamento recomendó, igualmente tomar medidas para la prevención y contención inmediata al respecto y por ser ese Municipio limítrofe con el Municipio Rafael Urdaneta de la República Bolivariana de Venezuela, se hacía necesario tomar medidas especiales de prevención.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal remitido por el Alcalde de Ragonvalia, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que el Decreto 015 del 17 de marzo de 2020 no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.

Precisamente, el Alcalde Municipal hizo uso de las atribuciones propias de su competencia, junto con el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, en el cual decretaron de manera unánime la calamidad pública por el término de seis meses, prorrogables previo concepto del Mencionado Consejo.

En este sentido, resulta pertinente destacar que el Control Inmediato de Legalidad opera única y exclusivamente frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en desarrollo de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales, pues para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el ordenamiento prevé los medios ordinarios.

Lo anterior, sin perjuicio de que el examen de juridicidad del Decreto 015 del 17 de marzo de 2020, pueda surtirse a través del medio de control de nulidad simple.

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

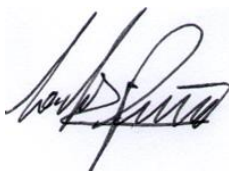
PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad el Decreto 015 del 17 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA** 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 08 de julio de 2020)



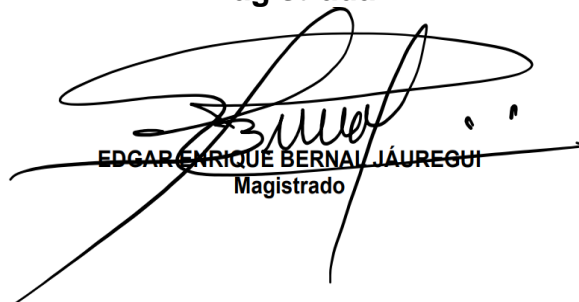
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, ocho (08) de julio de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad
Radicado No: 54-001-23-33-000-2020-00150-00
Acto Decreto No. 027 del 01 de abril de 2020 de la Alcaldía
Administrativo: Municipal de Durania, Norte de Santander

I. ASUNTO

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander a proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad (CIL) del Decreto No. 027 del 01 de abril de 2020, *"POR EL CUAL SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020"* expedido por el Alcalde Municipal de Durania.

II.- ANTECEDENTES

2.1. Actuación procesal.

Mediante auto del 13 de abril de 2020, el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del presente acto administrativo, con el objeto de efectuar el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De conformidad con el artículo 151, numeral 14 del CPACA se ordenó la fijación de aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a intervenir en el proceso; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto en cuestión y se corrió traslado al delegado de la Procuraduría General de la Nación, para que rindiera concepto, sin manifestación alguna al respecto

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

3.1. 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), le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo

de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por lo tanto, en el sub examine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, y control del Decreto 027 del 01 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Durania.

3.2. Problema jurídico.

Se contrae a determinar si en el caso concreto procede efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 027 del 1 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Durania o si por el contrario está Corporación debe abstenerse de ello?

3.3. Tesis de la Sala.

Considera la Sala que no resulta procedente ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto No. 027 del 01 de abril de 2020, pues si bien el mismo es un acto administrativo de carácter general expedido por una autoridad administrativa, no se expide en desarrollo de un Decreto legislativo.

3.4. Marco normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad.

La Ley 1437 de 2011, en el artículo 136 contempla el control inmediato de legalidad 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”.

Se desprenden de la norma en cita, que el control inmediato de legalidad procede únicamente cuando se configuran los siguientes presupuestos:

- a) Debe tratarse de actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, esto es, haber sido proferidos en ejercicio de función administrativa.
- c) Se requiere que tales actos hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción, esto es, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden: (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) estado de emergencia económica, social y ecológica.

A su turno, 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.

3.4.1. Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional.

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 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», ordenando 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.

Posteriormente, el señor Presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», adoptando las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

3.4.2. Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia.

El estado de emergencia económica, social y ecológica es uno de los estados de excepción previstos en el Capítulo 64 del Título VII de la Constitución Política de 1991 (arts. 212 a 215). De acuerdo con el artículo 215 de la Carta, este procede cuando sobrevienen hechos distintos a aquéllos que configuran la guerra exterior (CP, art. 212) y la conmoción interior (CP, art. 213), que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

El Consejo de Estado¹ indicó que en el caso específico del estado de emergencia de que trata el artículo 215 constitucional, se expiden: el Decreto declarativo, es decir, el que declara la situación de emergencia y aquellos Decretos con fuerza de ley, denominados legislativos, destinados a conjurar o remediar, solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En palabras del honorable Consejo de Estado², los Decretos mencionados se les atribuyen las siguientes características:

- En cuanto a su forma:

- Deben llevar la firma del Presidente de la República y de los Ministros de su Gabinete.
- Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10, providencia del 11 de mayo de 2020, rad. 1100103150002020-0094400, C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 20 de abril de 2020, Rad. 11001-03-15000-2020-01139-00.

- Respecto de su contenido:

Se distingue entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

- En el Decreto que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.
- Los Decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- En lo relativo a su control:

Los Decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

- Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.
- Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Por su parte, las características específicas de los Decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:

- Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.
- Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.
- Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

- Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores

3.4.5. Los actos susceptibles de control inmediato de legalidad y los requisitos para la procedencia del medio de control.

De acuerdo con los artículos 20, 136 y 185 de la Ley 137 de 1994, los actos enjuiciables a través del medio de control de legalidad son aquellos que de manera expresa desarrollan decretos legislativos.

El Consejo de Estado, en providencia emitida dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2020-01123-00, expuso lo siguiente:

“(...) De acuerdo con los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado “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” cuando emanen de las autoridades nacionales.

De otra parte, el artículo 185 CPACA determinó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, “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 (...)”.

Se reiteran los requisitos para la procedencia del control inmediato de legalidad en: 1) Que se trate de un acto de contenido general; 2) Expedido en ejercicio de la función administrativa y 3) Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Si el acto remitido por la autoridad no cumple una o las dos condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para ejercerlo.

4. Estudio del acto administrativo objeto de revisión.

En el presente caso es objeto de control inmediato de legalidad el Decreto No. 027 del 01 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Durania, mediante el cual se expiden normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Al revisar el contenido del Decreto 027 del 01 de abril de 2020, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- Los artículos 296 y 315 de la Constitución Política.
- Artículos 201, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016.
- Artículo 91 Ley 136 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.
- Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio Colombiano.

A su turno, se dispuso en la parte resolutive del acto administrativo, lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO. 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 Durania:

Solo se permitirá la circulación para la adquisición de los mismos a 1 miembro por grupo familiar.

Se establece horarios para el funcionamiento de establecimientos comerciales de la siguiente manera:

De lunes a Domingo de 7:00 a.m. a 11:00 a.m. y de 3:00 p.m. a 5:00 p.m.

ARTICULO SEGUNDO. Cuando para la movilización de los ciudadanos tendientes al abastecimiento de estos bienes se utilicen vehículos automotores se establece el Sistema de Pico y Placa en el municipio de Durania, conforme se detalla a continuación:

Día calendario Par. Podrán circular los vehículos cuya placa tenga como último dígito un Par (0,2,4, 6, 8).

Día calendario Impar. Podrán circular los vehículos cuya placa tenga como último dígito un impar (1,3,5,7,9).

PARAGRAFO 1. Quedan exceptuados de la restricción contenida en este artículo los vehículos utilizados para abastecer de productos relacionados en el artículo primero de este decreto a las bodegas, locales de comercio y depósito para programas del municipio de Durania para atender la emergencia con ocasión del coronavirus.

PARAGRAFO 2. También quedan exceptuados de la restricción contenida en este artículo los vehículos de la salud, correos, prensa, policía, ejército, municipio, operadores de celulares, internet, servicios públicos domiciliarios, vigilancia privada, misiones diplomáticas, coches fúnebres, los vehículos en los que se transportan los contratistas y servidores públicos para fines exclusivamente para prevenir, mitigar y atender emergencias sanitarias por causa del coronavirus, los vehículos del sector interreligioso siempre y cuando vayan a atender asistencias relacionadas con el coronavirus.

ARTICULO TERCERA. 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, Código de Policía y Convivencia y demás normas vigentes.

PARAGRAFO. Las autoridades de Policía serán las encargadas del cumplimiento de las medidas aquí adoptadas.

ARTICULO CUARTO. El presente Decreto rige a partir del primero (01) de abril de 2020 y se mantendrá vigente por el periodo que dure el aislamiento obligatorio ordenado mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y/o sus prorrogas.

ARTICULO QUINTO. Las demás medidas establecidas a nivel municipal permanecen vigentes y concordantes con las disposiciones del Gobierno Nacional.
”

Dentro del presente acto sometido a control, se observa que el Decreto 027 del 01 de abril de 2020, el Alcalde Municipal se encarga de adoptar medidas para proteger la salud e interés público, concretadas en: (i) Establecer horarios para circulación de personas para adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, entre otros. (ii) Movilización de la ciudadanía en vehículos automotores con el fin de abastecerse, estableciendo día calendario par e impar de acuerdo al número de

placa e indica excepciones. (iii) Sanciones a quienes incumplan las medidas adoptadas, con el fin de conjurar efectivamente la situación de calamidad pública decretada en el municipio y de urgencia manifiesta.

Las medidas adoptadas por el Alcalde Municipal son en ocasión a la declaración de calamidad pública en el Departamento Norte de Santander y urgencia manifiesta promoviendo la prosperidad general y garantizar el cuidado integral de la salud de su comunidad.

Debido a la pandemia Covid-19 y a la declaración de calamidad pública por la Gobernación del Departamento Norte de Santander y la urgencia manifiesta, la Alcaldía Municipal se fundamenta en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en el cual el Presidente de la República impartió instrucciones con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia denominada Cononavirus (Covid-19) y el mantenimiento del orden público, limitando la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional con las excepciones contempladas en el artículo 3º del mencionado Decreto.

Igualmente, y conforme al artículo 2º el mencionado Decreto le ordenó a Gobernadores y Alcaldes adoptaran instrucciones, actos y órdenes necesarias para la ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, así como lo dispuesto en el artículo 3º, con el fin de garantizar el derecho a la vida a la salud, el derecho a circulación de personas en los casos establecidos en el mismo, adoptando el Alcalde Municipal de Durania medidas para el cumplimiento del mismo, en aras de organizar y proteger la vida y salud de sus conciudadanos.

Al respecto tenemos, que las consideraciones del Decreto 027 del 01 de abril de 2020, se cimentaron en el **decreto 457 del 22 de marzo de 2020, artículos 2º y 3º, que establece:**

“(…)

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar 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.”

Artículo 3. Garantías para la medida 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 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. (…)”

Como también, en lo dispuesto en los artículos 296 y 315 de la Constitución, los cuales disponen que competen al alcalde las siguientes precisas facultades y se refiere en cuanto a la función administrativa:

“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.”

“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

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.*

3. *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.* 4. *Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.* 5. *Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.* 6. *Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.* 7. *Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.* 8. *Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.* 9. *Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.* 10. *Las demás que la Constitución y la ley le señalen.”*

Se desprende de lo anterior, que el Decreto 027 del 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Durania, no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias, sino en pleno uso de atribuciones ordinarias, lo que torna en improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en el Decreto Municipal se atiende a lo dispuesto por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, expedido en materia de orden público, impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Covid-19.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal remitido por el Alcalde de Durania, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que el Decreto 027 de 2020 no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.

Precisamente, el Alcalde Municipal hizo uso de las atribuciones propias de su competencia, en cumplimiento del Decreto 457 de 2020, con el fin de evitar el desplazamiento continuo y aglomeración de personas en establecimientos de comercio de su Municipio.

En este sentido, resulta pertinente destacar que el Control Inmediato de Legalidad opera única y exclusivamente frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en desarrollo de los decretos

legislativos que expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales, pues para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el ordenamiento prevé los medios ordinarios.

Lo anterior, sin perjuicio de que el examen de juridicidad del Decreto 027 del 01 de abril de 2020, pueda surtirse a través del medio de control de nulidad simple.

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

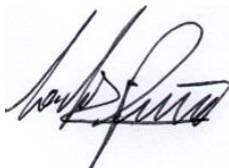
PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 027 del 01 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Durania por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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.

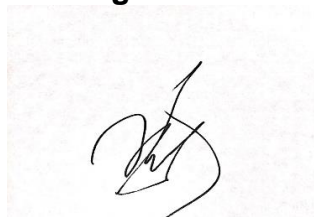
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de julio 8 de 2020)



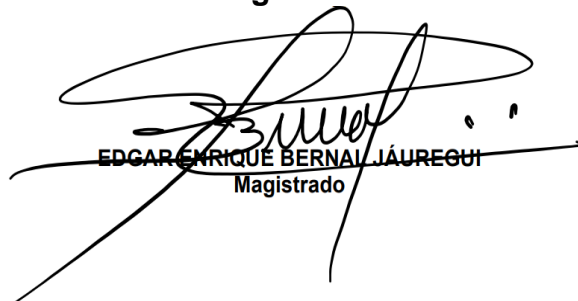
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-

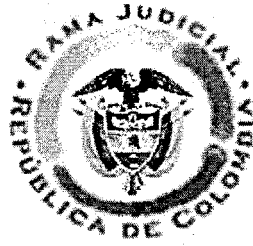


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Robiel Améd Vargas González', with a stylized flourish at the end.

ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-

.-



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA

San José de Cúcuta, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00214-00

Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Artículo 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, 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 039 del 03 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Cayetano.

1.- ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El Secretario de Gobierno y Desarrollo Institucional del Municipio de San Cayetano remitió el 16 de abril de 2020, al correo al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación copia del Decreto N° 039 del 03 de abril de 2020, expedido por el Alcalde municipal de San Cayetano, 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 16 de abril 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 16 de abril de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

La Secretaría General de la Corporación mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, remitió informe secretarial de fecha 18 de mayo de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00214-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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.

Por su parte, el Secretario de Gobierno y Desarrollo Institucional del Municipio de San Cayetano, a través del Oficio No. 200-47.04 del 22 de abril de 2020, remitió los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto No. 039 del 3 de abril de 2020, los cuales constan de los Decretos Nos. 417 y 461 de 2020.

1.3 Concepto del Ministerio Público

Guardó silencio.

1.4 Acto objeto de control de legalidad

En el Decreto materia de control se dispuso, lo siguiente:

**"DECRETO No. 039
(abril 03 de 2020)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE HACEN UNOS TRASLADOS AL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO, NORTE DE SANTANDER VIGENCIA 2020"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE SAN CAYETANO EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES EN ESPECIAL LAS CONSIGNADAS EN LA LEY 136 DE 1994 Y LA LEY 715 DE 2001.

CONSIDERANDO

QUE, se hace necesario efectuar traslados, tendientes al incremento de rubros necesarios para el correcto funcionamiento de la administración municipal.

QUE, El gobierno nacional, en virtud de la declaración del estado de emergencia, expidió el decreto 461 de marzo 22 de 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".

QUE, el artículo 1 del 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 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.

QUE, por lo anteriormente expuesto se hace necesario hacer unos traslados al presupuesto de gastos del Municipio de **SAN CAYETANO** para la vigencia fiscal 2020.

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. Crease los siguientes rubros

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00214-00
 Control inmediato de legalidad
 Sentencia de única instancia

2303071304	RECURSOS SGP LIBRE DESTINACIÓN
23030713041	SUBPROGRAMA: REDUCCIÓN DEL RIESGO
23030713041.02	100 -Acciones para reducción afectaciones por pandemia COVID-19

ARTICULO SEGUNDO: Acredítese del presupuesto de gastos de la actual vigencia fiscal la suma de **DIEZ Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS MCTE. (\$19.837.465,00)**, como a continuación se detalla:

RUBRO	NOMBRE	CRÉDITOS
2	GASTOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	19,837,465.00
23	GASTOS DE INVERSIÓN	19,837,465.00
2303	GASTOS DE INVERSIÓN	19,837,465.00
230307	LIBRE INVERSIÓN SGP-OTROS SECTORES	19,837,465.00
23030713	PROGRAMA: PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES (GESTIÓN DEL RIESGO)	19,837,465.00
2303071304	RECURSOS SGP LIBRE DESTINACIÓN	19,837,465.00
23030713041	SUBPROGRAMA: REDUCCIÓN DEL RIESGO	19,837,465.00
23030713041.01	360 – Acciones para reducción afectaciones por pandemia COVID19.	13,037,465.00
23030713041.02	100 -Acciones para reducción afectaciones por pandemia COVID-19.	6,800,000.00

ARTICULO TERCERO. Contracredítese del presupuesto de gastos de la actual vigencia fiscal la suma de **DIEZ Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS MCTE. (\$19.837.465,00)**, como a continuación se detalla:

RUBRO	NOMBRE	CRÉDITOS
2	GASTOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	19,837,465.00
23	GASTOS DE INVERSIÓN	19,837,465.00
2303	GASTOS DE INVERSIÓN	19,837,465.00
230302	PROGRAMA: EDUCACIÓN	13,037,465.00
23030202	RECURSOS PROPIOS LEY 617	13,037,465.00
2303020201	SUBPROGRAMA: CALIDAD EDUCATIVA INFRAESTRUCTURA Y DOTACIÓN	8,309,065.00
230302200106	360 – Fondo Educativo para la EDUCACIÓN Superior cov. Inst. educación tec. Tecnológica y universitaria	8,309,065.00
2303020203	SUBPROG.: EDUCACIÓN DE CALIDAD Y PERTINENCIA	4,728,400.00
230302020302	360 -Apoyo conectividad internet nuevas tecnologías	4,728,400.00
230307	LIBRE INVERSIÓN SGP-OTROS SECTORES	6,800,000.00
23030711	PROGRAMA: AMBIENTAL (PRESERVACIÓN Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL)	6,800,000.00
2303071104	RECURSOS PROPIOS	6,800,000.00
230307110401	SUBPROGRAMA CONSTRUCCIÓN COCINAS REGULADORAS DE HUMO	6,800,000.00
23030711040101	100 – Fortalecimiento Ambiental	6,800.000.00

ARTÍCULO CUARTO. El presente decreto rige a partir de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de San Cayetano, Norte de Santander, a los tres (03) días del mes de abril de dos mil veinte (2020).

ANTONIO JOSÉ MARÍN CÁRDENAS
 Alcalde Municipal de San Cayetano"

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. 039 del 03 de abril de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, 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. 039 del 03 de abril de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE HACEN UNOS TRASLADOS AL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO, NORTE DE SANTANDER VIGENCIA 2020", expedido por la Alcaldía del Municipio de San Cayetano, 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 posible 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, considera la Sala, de una parte, que sí hay lugar a analizar la legalidad del Decreto 039 del 03 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, 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.

De otra parte, la Sala estima que el citado Decreto 039 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 control inmediato de legalidad

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00214-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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 mismos¹.

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 2010², 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, párrafo). 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

¹ Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsálve

² 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: 54001-23-33-000-2020-00214-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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 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 Estado³ 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

³ 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.

además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos⁴) 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 urgencia⁵ 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 produce 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 automático⁶.

⁴ ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

⁵ 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».

⁶ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00214-00
 Control inmediato de legalidad
 Sentencia de única instancia

(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 CPACA⁷, 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 oportuna⁸. 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 CPACA⁹. 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:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la

⁷ 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».

⁸ 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.

⁹ 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: 54001-23-33-000-2020-00214-00

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

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020¹⁰, 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.

¹⁰ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

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. 039 del 03 de abril de 2020 del Municipio de San Cayetano 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 039 del 03 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, se advierte que desarrolla como medidas de carácter general, las de **(i)** crear un rubro presupuestal; **(ii)** acreditar del presupuesto de gastos de la actual vigencia fiscal la suma de \$19.837.465.00, y **(iii)** contracreditar del presupuesto de gastos de la actual vigencia fiscal dicho valor.

De lo anterior se advierte que, la determinación adoptada en el Decreto No. 039 del 03 de abril de 2020 del Municipio de San Cayetano, es de carácter general. 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 Estado¹¹, 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*

¹¹ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00214-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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 San Cayetano en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto No. 039 del 03 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.**

Dentro de las facultades constitucionales y legales para proferir el **Decreto No. 039 del 03 de abril de 2020**, se indicaron las conferidas en la Ley 136 de 1994 y la Ley 715 de 2001.

Asimismo, al efectuar una revisión a los considerandos del citado decreto, encuentra la Sala que se fundamentó en el **Decreto 461 del 22 de marzo de 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”*.

De acuerdo con lo anterior, advierte la Sala que en el presente caso el Decreto 039 del 3 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, sí es posible 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 de la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que como ya se indicó, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Asimismo, dicho acto administrativo cuenta con los datos mínimos exigidos para su identificación, es decir, número, fecha y las facultades que se ejercen al momento de proferir el Decreto, además de encontrarse debidamente firmado.

Así las cosas, la Sala procederá a efectuar un análisis material de las disposiciones contenidas en el **Decreto 039 del 03 de abril de 2020**, emanado de la Alcaldía del Municipio de San Cayetano.

2.6. Examen material del Decreto objeto de control

En este punto, se abordará el estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es, su conexidad con las normas en las que se basa y la proporcionalidad de las medidas adoptadas, en los términos enunciados por el Consejo de Estado en la sentencia del 24 de septiembre de 2002 proferida dentro del expediente 2002-0697¹²

¹² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

2.6.1 Conexidad.-

Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y con el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.

Como ya se indicó anteriormente, el Decreto Municipal 039 del 03 de abril de 2020, se expidió por el Alcalde del Municipio de San Cayetano en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020, mediante el cual el Presidente de la República 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 (sic).

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.”

Este Decreto fue revisado por la Corte Constitucional, quien declaró la exequibilidad condicionada del artículo primero, 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. La decisión se dio a conocer mediante el comunicado No. 24 del 10 y 11 de junio del año en curso¹³, sin embargo, aún no se conoce la sentencia en su extensión.

Ahora bien, de la lectura de la citada norma, se tiene lo siguiente: (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

¹³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/FIRMADO%20Comunicado%20No.pdf>

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00214-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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, y (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.

A demás de lo anterior, se tiene que en el párrafo 2º de dicho artículo, se establece una limitante a la facultad de reorientación de las rentas, esto es, que en ningún caso podrá extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Sobre el tema, advierte la Sala que en el artículo 359 de la Constitución Política 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 acuerdo con lo anterior se tiene que, para el caso concreto, el Alcalde de San Cayetano 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.

Vale recordar que en los términos del artículo 3 de la Ley 715 de 2001¹⁴, 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.

Descendiendo al caso concreto, advierte la Sala que en el artículo primero del Acuerdo objeto del presente medio de control, el Alcalde municipal de San Cayetano crea dentro del subprograma: reducción del riesgo, el rubro 23030713041.02 "100 -Acciones para reducción afectaciones por pandemia COVID-19". Además de indicar en la parte considerativa del mismo, que los traslados al presupuesto de gastos del municipio serán para la vigencia fiscal 2020.

Ahora bien, advierte la Sala que los traslados presupuestales realizados mediante el Decreto en estudio, se hicieron contraacreditando unas partidas del presupuesto para lo cual se recurrió a los recursos propios Ley 617 de 2000- dentro de los rubros 230302020106 "360 – Fondo Educativo para la Educación Superior conv. Inst. educación tec. Tecnológica y universitaria"; 230302020302 "360 –Apoyo conectividad internet

¹⁴ 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.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00214-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

nuevas tecnologías” y “23030711040101 “100 – Fortalecimiento Ambiental”, los cuales suman en total \$19.837.465.00.

De esta manera, es claro que la renta que decidió reorientar el Alcalde del Municipio de San Cayetano, fue la consagrada en el presupuesto del año 2020, dentro del programa: prevención y atención de desastres (Gestión del Riesgo) y subprograma: Reducción del Riesgo con recursos propios, para lo cual estaba autorizado, como quiera que no se trata de una renta de destinación específica de rango constitucional.

De lo anterior, se tiene que los movimientos presupuestales se corresponden con lo autorizado en el artículo 1° del Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 y no se observa que las medidas tomadas desborden las competencias excepcionales que se invocan; pues conforme a lo indicado por la Corte Constitucional, las modificaciones se circunscriben a la actual vigencia fiscal.

Resta precisar que conforme la previsión del párrafo 1° del artículo 1 del precitado Decreto 461, la partida que el Alcalde Municipal de San Cayetano decidió reorientar a través del Decreto Municipal 039 del 03 de abril de 2020, solamente puede utilizarse 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.

2.6.2. Proporcionalidad

En cuanto a la proporcionalidad de las medidas contenidas en el Decreto N° 039 del 03 de abril de 2020 del municipio de San Cayetano se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

En ese sentido, para la Sala Plena el referido decreto, “Por medio del cual se hacen unos traslados al presupuesto de gastos del Municipio de San Cayetano, Norte de Santander vigencia 2020”, expedido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, cumple con el requisito de proporcionalidad toda vez que su contenido se armoniza con las medidas perseguidas por el Gobierno Nacional con la declaratoria del estado de excepción decretado y el decreto legislativo a través del cual lo desarrolla, en aras de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, para lo cual es necesario realizar los movimientos presupuestales a que haya lugar, en razón a la situación urgente y excepcional que debe atender el municipio. Además, tampoco se trata de medidas que por sí mismas constituyan limitaciones a derechos constitucionales de los ciudadanos y por el contrario, guardan proporcionalidad con la gravedad de los hechos.

En este orden de ideas, la Sala declarará ajustado a derecho el decreto objeto del presente medio de control, toda vez que se encuentra conforme a los requisitos de competencia, de forma y de fondo; hay conexidad entre la medida y las causas que la originaron, así como los requisitos de proporcionalidad y transitoriedad de las medidas.

Debe la Sala precisar, que la decisión que se toma por este Tribunal respecto de la legalidad del Decreto municipal 039 del 03 de abril de 2020 hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, que resulta posible que cualquier ciudadano ejercite el

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00214-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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 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, en los siguientes términos:

“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 039 del 03 de abril 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.

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 en Sala de decisión virtual 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, 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 ajustado a derecho **Decreto 039 del 03 de abril de 2020** proferido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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 al señor Alcaldes 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.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00214-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

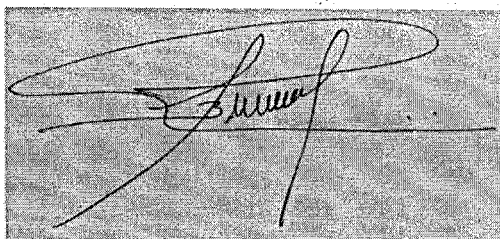
CUARTO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

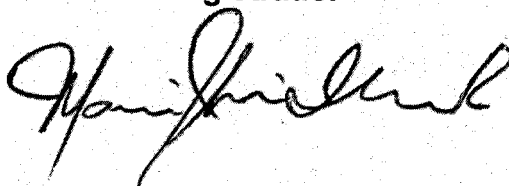
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del 8 de julio de 2020)



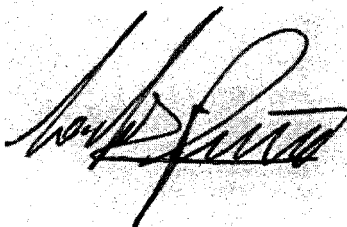
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



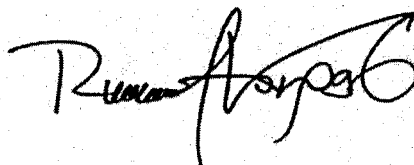
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



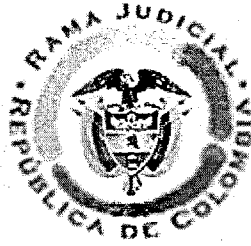
MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARAND

San José de Cúcuta, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00252-00 Acumulado con 54-001-23-33-000-2020-00255-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Artículo 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, 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 de los Decretos No. 046 y 049 del 11 y 13 de abril de 2020, respectivamente, ambos expedidos por el Alcalde Municipal de Ocaña.

1.- ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

Desde el correo electrónico alcalde@ocana-nortedesantander.gov.co fue enviado el 24 de abril de 2020 al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación copia del Decreto N° 046 del 11 de abril de 2020, expedido por el alcalde municipal de Ocaña, 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 24 de abril 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 27 de abril de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

A través de informe secretarial de fecha 20 de mayo de 2020, la Secretaría General advierte la posibilidad de acumulación de los procesos actualmente en trámite en la Corporación, radicado **54-001-23-33-000-2020-00252-00** (Del Despacho del Ponente) y **54-001-23-33-000-2020-00255-00** a cargo del Despacho del Magistrado Carlos Mario Peña Díaz, que versan sobre el control de legalidad

de los Decretos 049 del 13 de abril de 2020 y del 046 del 11 de abril de 2020 del Municipio de Ocaña, del cual se avocó conocimiento el 30 de abril de 2020 y publicado mediante aviso el 6 de mayo de los corrientes.

Por medio de auto del 21 de mayo de 2020, se resolvió la acumulación de los mismos.

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

Por intermedio de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, rinde concepto dentro del proceso de control inmediato de legalidad radicado 54001-23- 33-000-2020-00252-00, 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 Ocaña 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.

Respecto al proceso **2020-00255-00**, el Ministerio Público guardó silencio.

1.4. Actos objeto de control de legalidad

1.4.1. El texto del Decreto 046 del 11 de abril de 2020 del Municipio de Ocaña materia de control es el siguiente:

**"DECRETO No. 046
(11 ABR DE 2020)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 531 DE 8 DE ABRIL DE 2020 CON EL FIN DE AFRONTAR LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID 19"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, en ejercicio de las facultades constitucionales y en especial las conferidas en el artículo 315 de la

Constitución Política, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, en la ley 489 de 1998 y la ley 1801 de 2016, decreto legislativo 531 de 2.020 y,

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO:

IMPLEMENTAR, en el Municipio de Ocaña Norte de Santander las medidas establecidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 531 de 8 de abril de 2020.

ARTICULO SEGUNDO:

Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia en el Municipio de Ocaña se permite la circulación de personas para los siguientes casos:

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 la Organización Panamericana de la Salud OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación 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 (os 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; (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 de la fuerza pública al interior del Municipio

15. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.

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 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.

18. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.

25. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

26. 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.

27. Las actividades del sector Interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

28. 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.

29. 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 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 funcionara de acuerdo al último dígito de la cédula de ciudadanía de quien realizara 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)
 MIÉRCOLES (3,4 y 7)
 JUEVES (1,2 y 8)
 VIERNES (5, 6 y 9)
 SÁBADO (3,4 y 0)
 DOMINGO (7 y 8)

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 de compañía (en un plazo máximo no superior a 30 minutos)

Parágrafo Quinto:

Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 19, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 8:00 p.m.

ARTICULO TERCERO:

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 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del 27 de abril de

2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO CUARTO:

La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, dará lugar a las sanciones enunciadas en el artículo 8 del decreto legislativo 531 de 8 de abril de 2020.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Ocaña,

SAMIR FERNANDO CASADIEGO SAN JUAN
 Alcalde Municipal de Ocaña"

1.4.2. El texto del Decreto 049 del 13 de abril de 2020 del Municipio de Ocaña materia de control es el siguiente:

**"DECRETO No. 049
 (13 DE ABRIL DE 2020)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 046 DEL 11 DE ABRIL DE 2020, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL VIRUS COVID 19"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, en ejercicio de las facultades constitucionales y en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, en la ley 489 de 1998 y la ley 1801 de 2016, decreto legislativo 531 y 536 de 2.020 y,

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

- ARTICULO PRIMERO:** **MODIFICAR**, el artículo segundo del decreto 046 de 2020, en el sentido eliminar el párrafo 5, de conformidad con el decreto Nacional 536 de 2020.
- ARTICULO SEGUNDO:** **VIGENCIA:** el presente decreto rige a partir de la fecha de expedición

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Ocaña,

SAMIR FERNANDO CASADIEGO SAN JUAN
 Alcalde Municipal de Ocaña"

2. Consideraciones

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, los Decretos N° 046 del 11 de abril de 2020 y N° 049 del 13 de abril de 2020, fueron expedidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña, 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. 046 del 11 de abril de 2020, "Por medio del cual se implementan en el municipio de Ocaña Norte de Santander las medidas establecidas en el decreto legislativo 531 de 8 de abril de 2020 con el fin de afrontar la pandemia ocasionada por el virus COVID 19", como el Decreto No. 049 del 13 de abril de 2020 "Por medio del cual se modifica el decreto 046 del 11 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del virus COVID 19", ambos expedidos por la Alcaldía del Municipio de Ocaña, resultan pasibles de ser analizados bajo el 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 de los Decretos No. 046 del 11 de abril de 2020 y No. 049 del 13 de abril de 2020, ambos expedidos por el Alcalde Municipal de Ocaña, en el presente medio de control inmediato de legalidad, 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 decretos legislativos 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 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 mismos¹.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los Estados de e 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 2010², la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplicar 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,

¹ Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

² 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)

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 empece ni 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 Estado³ 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 públicos⁴) 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

³ 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.

⁴ ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

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 urgencia⁵ 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 automático⁶.

(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 CPACA⁷, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo

⁵ 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».

⁶ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

⁷ 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

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 oportuna⁸. 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 CPACA⁹. 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:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.

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».

⁸ 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.

⁹ 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».

Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
Marco jurídico para la revisión de las medidas	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	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.

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020¹⁰, 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

¹⁰ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

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.

2.5.- 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 los **Decretos No. 046 del 11 de abril de 2020**, *“Por medio del cual se implementan en el municipio de Ocaña Norte de Santander las medidas establecidas en el decreto legislativo 531 de 8 de abril de 2020 con el fin de afrontar la pandemia ocasionada por el virus COVID 19”*, y **Decreto No. 049 del 13 de abril de 2020** *“Por medio del cual se modifica el decreto 046 del 11 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del virus COVID 19”*, ambos expedidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña, o si, por el contrario, esta Corporación debe declararse 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.

Los **Decretos No. 046 del 11 de abril de 2020**, *“(...) implementa en el municipio de Ocaña Norte de Santander las medidas establecidas en el decreto legislativo 531 de 8 de abril de 2020 con fin de afrontar la pandemia ocasionada por el virus COVID 19”*, en lo relacionado al aislamiento preventivo obligatorio y se adoptan otras disposiciones y el **Decreto No. 049 del 13 de abril de 2020** que dispuso modificar el artículo segundo del citado Decreto 046.

Al revisar el contenido de dichos decretos, los cuales fueron transcritos al inicio de la presente providencia, se advierte que desarrollan las siguientes medidas de carácter general:

(i) Implementar en el Municipio de Ocaña- Norte de Santander establecidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 531 del 8 de abril de 2020; (ii) Señalar una serie de garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio con relación al derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, permitiéndose en la jurisdicción del municipio de Ocaña, el derecho de circulación de las personas solo en los casos establecidos en el artículo segundo de dicho decreto; (iii) Adopción de la medida de pico y cédula para el desplazamiento con fines de abastecimiento familiar y de realización de las actividades bancarias, financieras y notariales; (iv) Prohibición de consumo de bebidas embriagantes; (v) la imposición de sanciones a que haya lugar en caso de violación e inobservancia de las medidas adoptadas en dicho decreto.

De lo anterior, se advierte que las determinaciones adoptadas en los Decretos Nos. 046 del 11 de abril de 2020 y 049 del 13 de abril del mismo año en el Municipio de Ocaña, son de carácter general, pues cobijan sin distinción a la

generalidad de los ciudadanos de dicha municipalidad. 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 Estado¹¹, 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 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 Ocaña en ejercicio de la función administrativa expidió los Decretos Nos. 046 del 11 de abril de 2020 y 049 del 13 de abril del mismo año. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

2.5.3.- Que se trate de actos de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tengan 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. 046 del 11 de abril de 2020, encuentra la Sala que el referido decreto se fundamentó, en las siguientes disposiciones normativas:

(i) Artículos 2, 24, 44, 45, 49, 296 y 315 de la Constitución Política relacionados con los fines del Estado, el derecho que tiene todo colombiano a circular libremente por el territorio nacional, la prevalencia de los derechos de los niños, la atención en salud y saneamiento ambiental como servicios a cargo del Estado, la conservación del orden público o su restablecimiento y las atribuciones que tienen los alcaldes para conservar dicho orden público en su municipio.

(ii) Decreto legislativo 531 del 8 de abril de 2020 (Sic), mediante el cual se ordenó el aislamiento obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia a partir del 13 de abril hasta el 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, que en su artículo segundo

¹¹ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

dispuso la ejecución de dicha medida a cargo de los gobernadores y alcaldes dentro de sus competencia legales.

Dentro de las facultades constitucionales y legales para proferir el citado decreto, se indicaron las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, en la ley 489 de 1998 y la ley 1801 de 2016, decreto legislativo 531 de 2.020. (Sic)

Por su parte, el **Decreto 049 del 13 de abril de 2020**, se fundamentó en las siguientes disposiciones normativas:

(i) Artículos 2, 24, 44, 45, 49, 296 y 315 de la Constitución Política relacionados con los fines del Estado, el derecho que tiene todo colombiano a circular libremente por el territorio nacional, la prevalencia de los derechos de los niños, la atención en salud y saneamiento ambiental como servicios a cargo del Estado, la conservación del orden público o su restablecimiento y las atribuciones que tienen los alcaldes para conservar dicho orden público en su municipio.

(ii) Artículos 2, 3- párrafo 5 Decreto 531 del 8 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.*

(iii) Decreto 536 del 11 de abril de 2020, por lo que consideró suprimir el párrafo del 5 del artículo segundo del decreto 046 de 2020.

Dentro de las facultades constitucionales y legales para proferir el citado decreto, se indicaron las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, en la ley 489 de 1998 y la ley 1801 de 2016, decreto legislativo 531 y 536 de 2.020. (Sic)

De acuerdo con lo anterior, advierte la Sala que los Decretos Nos. 046 del 11 de abril de 2020 y 049 del 13 de abril del mismo año expedidos en el Municipio de Ocaña, no fueron proferidos en desarrollo de un decreto legislativo proferido por el Presidente de la República en virtud del estado de emergencia declarado por este mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, toda vez que si bien tales decretos adoptan las medidas contenidas en los **Decretos 531 del 08 de abril de 2020**, *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia el Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del orden público"* y **Decreto 536 del 13 abril de 2020** *"Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público"*, estos fueron 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 189-4¹², 303¹³ y 315¹⁴ de la Constitución Política y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-.

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

¹³ Artículo 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 (...)"

En ese orden, es claro que los decretos objeto de estudio en la presente providencia, si bien tiene por objeto ordenar el aislamiento preventivo obligatorio ante la propagación del virus coronavirus Covid-19 en el territorio nacional, no fueron expedidos en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, los actos administrativos sometidos a control no se proferieron en desarrollo de Decreto legislativo alguno expedidos en virtud del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, sino se reitera, obedeció a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012 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 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 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 en Sala de decisión virtual 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, 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 los medios de control inmediato de legalidad de los **Decretos Nos. 046 del 11 de abril de 2020 y 049 del 13 de abril de 2020**, proferidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña, 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 de Ocaña y al Procurador Judicial Delegado del

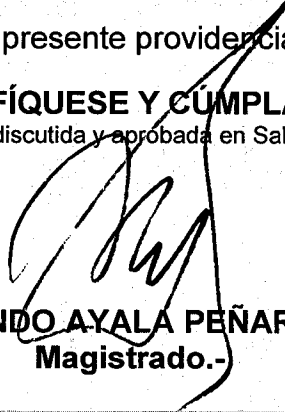
¹⁴ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)"

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

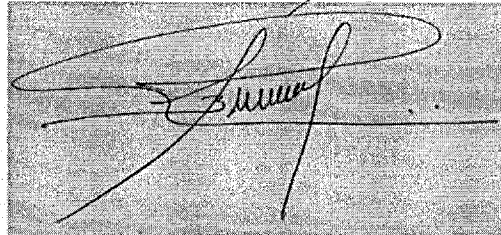
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

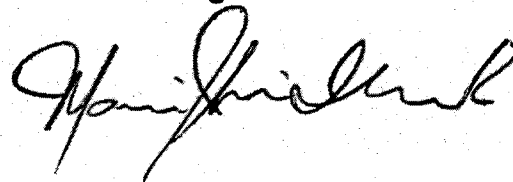
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena de la fecha)



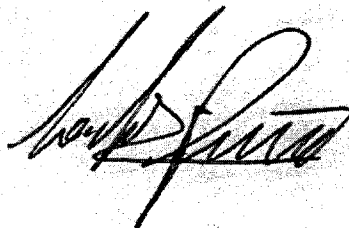
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



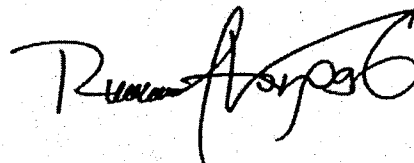
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



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, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO: 54-001-23-33-000-2020-00278-00

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Artículo 136
Ley 1437 de 2011 –CPACA-**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, 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 de la Resolución No. 053 del 28 de abril de 2020, proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta.

1.- ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

La Subdirectora de Transporte y Valorización del Área Metropolitana de Cúcuta a través de la dirección electrónica subtransval@amc.gov.co remitió el 28 de abril de 2020 al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación, la Resolución No. 053 de la misma fecha proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, 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 28 de abril 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 29 de abril de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

La Secretaría General de la Corporación mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, remitió el informe de fecha 2 de julio 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.

1.2 Intervenciones

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00278-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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.

1.4 Acto objeto de control de legalidad

En la Resolución materia de control se dispuso, lo siguiente:

**"RESOLUCIÓN No. 053 de 2020
(28 abril)**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN No. 052 DE FECHA
ABRIL 25 DE 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN
DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)"**

El Director del Área Metropolitana de Cúcuta, en ejercicio de las atribuciones constitucionales, legales y especialmente las contempladas en la Ley 105 de 1993, Ley 769 de 2002 y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020,

CONSIDERANDO:

Que, el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 593 de fecha 24 abril de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Corona virus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"*, decretó en sus artículos 1, 2 y 3:

(...)

Que, el Ministerio de Salud Protección Social expidió la Resolución No. 000666 de fecha 24 de abril de 2020 "Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID - 19".

Que, mediante Resolución No. 043 de fecha 24 de marzo de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta, se tomaron medidas extraordinarias tendientes a prevenir y controlar la expansión de la pandemia del coronavirus (covid 19)".

Que, el Área Metropolitana de Cúcuta es competente para regular y dictar medidas y disposiciones en materia de transporte público terrestre automotor de pasajeros en las modalidades individual y colectivo, en jurisdicción del área metropolitana de Cúcuta.

Que, la Resolución No. 052 de fecha 25 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta "POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)", se estableció transitoriamente y mientras duren las medidas de orden nacional, departamental y de los municipios integrantes del Área Metropolitana de Cúcuta, la siguiente restricción vehicular (PLACA – DÍA 24 HORAS) en la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual en el Área Metropolitana de Cúcuta, según el último dígito de la placa del vehículo en horario desde las 00:00 hasta las 23:59 horas, restricción de lunes a viernes de la semana y placa par e impar los días sábados y domingos, se restringirá la circulación de los vehículos.

La anterior decisión, al desarrollarse mostró como resultado la baja o escasa demanda de usuarios en el servicio de transporte público terrestre automotor de

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00278-00
 Control inmediato de legalidad
 Sentencia de única instancia

pasajeros en sus modalidades colectivo e individual y de acuerdo a información recibida por parte de empresas de transporte público habilitadas en el Área Metropolitana de Cúcuta, como de propietarios y conductores de los vehículos automotores que prestan éste servicio, se corrobora lo aquí anunciado, por lo que se hace necesario, sin más discernimientos, modificar la programación de pico y placa establecida en la Resolución No. 052 de fecha 25 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta "POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)", como efectivamente se hará-

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: modificar el Artículo Primero de la Resolución No. 052 de fecha 25 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta "POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)", el cual quedará así:

ARTÍCULO PRIMERO: establecer transitoriamente y mientras duren las medidas de orden nacional, departamental y de los municipios integrantes del Área Metropolitana de Cúcuta, la siguiente restricción vehicular (PLACA - DÍA 24 HORAS) en la prestación del servicio transporte público terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual en el Área Metropolitana de Cúcuta, según el último dígito de la placa en horario desde las 00:00 hasta las 23:59 horas, restricción en los días pares del calendario (incluidos sábados, domingos y festivos) para los vehículos cuya placa termine en dígito par, incluido el número cero (0) y en los días impares del calendario, se restringirá la circulación de los vehículos cuya placa termine en dígito impar, así:

00:00 a las 23:59 horas

DÍA DEL MES PAR	Corresponde a los días 28, 30 de abril de 2020 y 2, 4, 6, 8 y 10 de mayo de 2020
ÚLTIMO DÍGITO DE PLACA PAR	2, 4, 6, 8 Y 0. (NO CIRCULARAN LOS VEHICULOS CON LA PLACA QUE TERMINEN EN ESTOS DÍGITOS)

DÍA DEL MES IMPAR	Corresponde a los días 29 de abril de 2020 y 1, 3, 5, 7, 9 y 11 de mayo de 2020.
ÚLTIMO DÍGITO DE PLACA IMPAR	1, 3, 5, 7 Y 9. (NO CIRCULARAN LOS VEHICULOS CON LA PLACA QUE TERMINEN EN ESTOS DÍGITOS)

PARAGRAFO PRIMERO: de acuerdo a la programación anterior, entiéndase la restricción vehicular corresponde a las veinticuatro (24) horas del día correspondiente.

ARTÍCULO SEGUNDO: adicionar modificar el Artículo Tercero de la Resolución No. 052 de fecha 25 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta "POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)", el cual quedará así:

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00278-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

ARTÍCULO TERCERO: impartir las recomendaciones de higiene y salud plasmadas en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Seguridad Social, limitando la capacidad transportadora de personas en el sentido que solo se traslade una (1) persona por cada ventana abierta del vehículo, sentada, cuando se trate de vehículos de transporte público colectivo de pasajeros y cero (0) de pie, y de máximo dos (2) pasajeros incluido el conductor, cuando se trate de vehículos de transporte público individual de pasajeros.

PARÁGRAFO PRIMERO: los puestos con ventana cuyo vidrio o puerta sea fija, no podrá ser ocupado.

PARÁGRAFO SEGUNDO: cuando se trate de trasladar personal que se encuentre relacionada en los numerales 1, 4, 5, 8 y 32 del artículo tercero del Decreto No. 593 de fecha 24 de abril de 2020 de la Presidencia de la república, se podrán trasladar en el mismo vehículo de servicio de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros, hasta tres (3) pasajeros, ubicados uno (1) por ventana:

(...)

ARTÍCULO TERCERO: la presente Resolución rige a partir de las 00:00 horas del día 29 de abril de 2020 y será dada a conocer a toda la población del Área Metropolitana de Cúcuta y a las diferentes autoridades civiles y administrativas de la jurisdicción metropolitana y a las diferentes empresas prestadoras del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual.

Dada en San José de Cúcuta, a los veintiocho días del mes de abril de dos mil veinte (28 -4 2020).

MIGUEL ENRIQUE PEÑARANDA CANAL
Director"

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.

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 2013¹, y la sentencia C-1096 de 2001 de la Corte Constitucional², 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 053 del 28 de abril de 2020, proferida por el señor Director del ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA.

¹ Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

² M.P. Jaime Córdoba Triviño.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si la Resolución No. 053 del 28 de abril de 2020, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN No. 052 DE FECHA ABRIL 25 DE 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)", expedida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, se encuentra o no ajustada a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse si el citado acto 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 de la Resolución No. 053 del 28 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 Director del Área Metropolitana de Cúcuta, lo cierto es que no fue proferido 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 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 mismos³.

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.

³ 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: 54001-23-33-000-2020-00278-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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 2010⁴, 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

⁴ 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: 54001-23-33-000-2020-00278-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

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 Estado⁵ 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 públicos⁶) 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

⁵ 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.

⁶ ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia⁷ 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 automático⁸.

(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 CPACA⁹, 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 oportuna¹⁰. 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.

⁷ 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».

⁸ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

⁹ 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».

¹⁰ 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.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00278-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

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 CPACA¹¹. 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:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decreta una medida cautelar de urgencia.
Marco jurídico para la revisión de las medidas	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	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.

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020¹², señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación

¹¹ 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».

¹² Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

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 la Resolución No. 053 del 28 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta 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 de la Resolución 053 del 28 de abril de 2020, se advierte que desarrolla como medidas de carácter general, las de (i) *modificar el Artículo*

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00278-00
 Control inmediato de legalidad
 Sentencia de única instancia

Primero de la Resolución No. 052 de fecha 25 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta "POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)", en el sentido de establecer restricción vehicular (placa – día 24 horas) en la prestación del servicio transporte público terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual en el Área Metropolitana de Cúcuta, según el último dígito de la placa del vehículo, según si el día es par o impar; (ii) adicionar el artículo tercero de la citada Resolución No. 052, en el sentido de impartir las recomendaciones de higiene y salud plasmadas en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Seguridad Social, limitando la capacidad transportadora de personas en el sentido que solo se traslade una (1) persona por cada ventana abierta del vehículo, sentada, cuando se trate de vehículos de transporte público colectivo de pasajeros y cero (0) de pie, y de máximo dos (2) pasajeros incluido el conductor, cuando se trate de vehículos de transporte público individual de pasajeros, y (iii) disponer que cuando se trate de trasladar personal que se encuentre relacionada en los numerales 1, 4, 5, 8 y 32 del artículo tercero del Decreto No. 593 de fecha 24 de abril de 2020 de la Presidencia de la república, se podrán trasladar en el mismo vehículo de servicio de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros, hasta tres (3) pasajeros, ubicados uno (1) por ventana.

De lo anterior se advierte que, la determinación adoptada en la Resolución No. 053 del 28 abril de 2020, es de carácter general, pues cobija sin distinción a la generalidad de los habitantes que hacen parte del Área Metropolitana de Cúcuta. 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 Estado¹³, la función administrativa de manera general es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

En el presente caso tenemos que el Director del Área Metropolitana, de conformidad con lo establecido en el art. 25 de la Ley 1625 del 2013¹⁴, dirige la acción administrativa de la citada entidad¹⁵ y además es quien tiene la facultad de "... Celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de las obras metropolitanas, y en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias de la Entidad, de acuerdo a las autorizaciones, límites y cuantías que al respecto le fije la Junta Metropolitana".

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el Director del Área Metropolitana en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, profirió la

¹³ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

¹⁴ Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

¹⁵ Artículo 25 numeral 6 ibidem: "El Director del Área Metropolitana cumplirá las siguientes funciones:

(...)

6. Dirigir la acción administrativa del Área Metropolitana, con sujeción a la Constitución Política, la ley, los Acuerdos y Decretos Metropolitanos.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00278-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

Resolución No. 053 del 28 de abril del 2020 en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas para el cumplimiento de sus funciones. 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 la Resolución No. 053 del 28 de abril de 2020, encuentra la Sala que la misma se fundó en las facultades constitucionales y legales, consagradas en la Ley 105 de 1993, Ley 769 de 2002 y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

Asimismo, al realizar una revisión a los considerandos del citado decreto, encuentra la Sala que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

(i) Reitera el Decreto No. 593 de fecha 24 abril de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Corona virus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*

(ii) La Resolución No. 000666 de fecha 24 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Salud Protección Social, *"Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID - 19".*

(iii) La Resolución No. 043 del 24 de marzo de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta, mediante la cual se tomaron medidas extraordinarias tendientes a prevenir y controlar la expansión de la pandemia del coronavirus (covid 19), y

(iv) La Resolución No. 052 de fecha 25 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta *"POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)*

Visto lo anterior, destaca la Sala que en el Decreto Nacional 593 de 2020 y que sirvió de fundamento para la expedición del acto bajo estudio, 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 5 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 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 el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, 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.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00278-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

Así las cosas, como se puede apreciar, el acto objeto de análisis se fundamenta es principalmente en un decreto nacional a través del cual el Gobierno Nacional ha impartido instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, que fue expedido, 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, 303 y 315 de la Constitución Política, artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que la Resolución objeto de análisis, tiene como fundamento principal la adopción de un Decreto proferido por 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 fue expedida 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 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 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 haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, la citada resolución 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

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 en Sala de decisión virtual 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, 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 de la Resolución No. 053 del 28 de abril de 2020, proferido por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00278-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

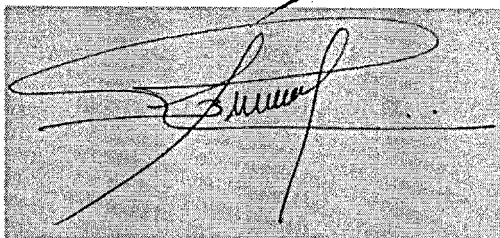
SEGUNDO: : Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Director del Área Metropolitana de Cúcuta y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

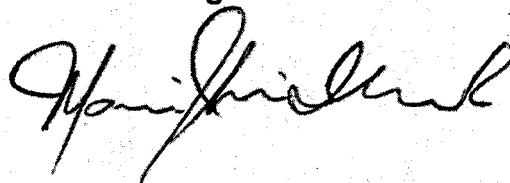
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

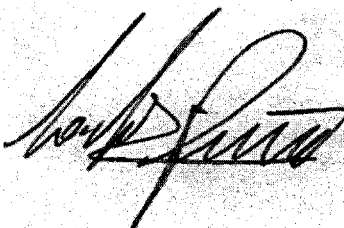

HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



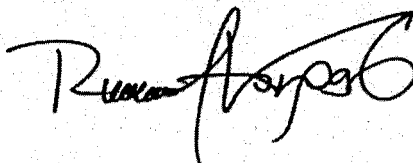
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



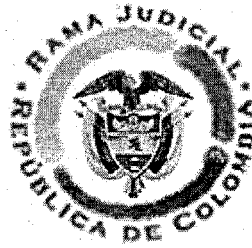
MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



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, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO: 54-001-23-33-000-2020-00302-00

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Artículo 136
Ley 1437 de 2011 –CPACA-**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, 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 de la Resolución No. 054 del 28 de abril de 2020, proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta.

1.- ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

La Subdirectora de Transporte y Valorización del Área Metropolitana de Cúcuta a través de la dirección electrónica subtransval@amc.gov.co remitió el 05 de mayo de 2020, al correo al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación, la Resolución No 054 del 28 de abril de 2020, proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, 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 06 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 08 de mayo de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

La Secretaría General de la Corporación mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, remitió el informe de fecha 2 de julio 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.

1.2 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.

1.4 Acto objeto de control de legalidad

En la Resolución materia de control se dispuso, lo siguiente:

*“RESOLUCIÓN No. 054 de 2020.
(28 de abril)*

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA Y ACLARAN LAS RESOLUCIONES No. 052 DE FECHA ABRIL 25 DE 2020 “POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19) Y No. 053 DE FECHA 28 DE ABRIL DE 2020 “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCION No. 052 DE FECHA ABRIL 25 DE 2020 “POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)”

El Director del Área Metropolitana de Cúcuta, en ejercicio de las atribuciones constitucionales, legales y especialmente las contempladas en la Ley 105 de 1993, Ley 769 de 2002 y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020,

CONSIDERANDO:

Que, el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 593 de fecha 24 abril de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Corona virus COV/D-19, y el mantenimiento del orden público”, decretó en sus artículos 1, 2 y 3:

(...)

Que, el Ministerio de Salud Protección Social expidió la Resolución No. 000666 de fecha 24 de abril de 2020 “Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID - 19”.

Que, mediante Resolución No. 043 de fecha 24 de marzo de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta, se tomaron medidas extraordinarias tendientes a prevenir y controlar la expansión de la pandemia del coronavirus (covid 19)”.

Que, el Área Metropolitana de Cúcuta es competente para regular y dictar medidas y disposiciones en materia de transporte público terrestre automotor de pasajeros en las modalidades individual y colectivo, en jurisdicción del área metropolitana de Cúcuta.

Que, la Resolución No. 052 de fecha 25 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta “POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19), se estableció transitoriamente y mientras duren las

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00302-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

medidas de orden nacional, departamental y de los municipios integrantes del Área Metropolitana de Cúcuta, la siguiente restricción vehicular (PLACA – DÍA 24 HORAS) en la prestación del servicio transporte público terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual en el Área Metropolitana de Cúcuta, según el último dígito de placa del vehículo en horario desde las 00:00 hasta las 23:59 horas, restricción de lunes a viernes de la semana y placa par e impar los días sábados y domingo, se restringirá la circulación de los vehículos.

Que, el artículo tercero de la Resolución No. 053 DE FECHA 28 DE ABRIL DE 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN No. 052 DE FECHA ABRIL 25 DE 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)", ordenó:

(...)

De la anterior orden es necesario primero invocar el concepto de pasajero consagrado en el artículo 2 de la Ley 769 de 2002

(...)

Con fundamento en el concepto anteriormente transcrito y debiendo esta Entidad Estatal emitir ordenes en concordancia con las leyes, decretos, resoluciones y demás normas superiores, es necesario aclarar la orden emitida en el artículo tercero de la Resolución No. 053 de fecha 28 de abril de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN No. 052 DE FECHA ABRIL 25 DE 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19)", como sigue:

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: aclarar y modificar el artículo tercero de la Resolución N° 053 de fecha 28 de abril de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN N° 052 DE FECHA ABRIL 25 DE 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)", en los siguientes términos: (se aclara en el sentido de que el conductor del vehículo no es un pasajero).

ARTÍCULO TERCERO: impartir las recomendaciones de higiene y salud plasmadas en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Seguridad Social, limitando la capacidad transportadora de personas en el sentido que solo se traslade una (1) persona por cada ventana abierta del vehículo, sentada, cuando se trata de vehículos de transporte público colectivo de pasajeros y cero (0) de pie, y de máximo de (1) pasajero, cuando se trate de vehículos de transporte público individual de pasajeros.

PARÁGRAFO PRIMERO: los puestos con ventana cuyo vidrio o puerta sea fija, no podrá ser ocupado.

PARÁGRAFO SEGUNDO: cuando se trate de trasladar personal que se encuentre relacionada en los numerales 1, 4, 5, 8 y 32 del artículo tercero del Decreto No. 593 de fecha 24 de abril de 2020 de la Presidencia de la república, se podrán trasladar en el mismo vehículo de servicio de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros, hasta dos (2) pasajeros, ubicados uno (1) por ventana:

"Artículo 3. Garantías 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, 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:

2. Asistencia y prestación de servicios de salud.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00302-00
 Control inmediato de legalidad
 Sentencia de única instancia

6. 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.

7. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.

32. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica”.

PARÁGRAFO TERCERO: Definición de pasajero: entiéndase por pasajero de acuerdo a lo normado en el artículo 2 de la Ley 769 de 2002

“Artículo 2. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

Pasajero: Persona distinta del conductor que se transporta en un vehículo público”.

ARTÍCULO TERCERO: la presente Resolución rige a partir de las 00:00 horas del día 29 de abril de 2020 y será dada a conocer a toda la población del Área Metropolitana de Cúcuta y a las diferentes autoridades civiles y administrativas de la jurisdicción metropolitana y a las diferentes empresas prestadoras del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual.

Dada en San José de Cúcuta, a los veintinueve días del mes de abril de dos mil veinte (29-4-2020).

MIGUEL ENRIQUE PEÑARANDA CANAL
 Director”

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.

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 2013¹, y la sentencia C-1096 de 2001 de la Corte Constitucional², 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 054 del 28 de abril de 2020, proferida por el señor Director del ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA.

¹ Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

² M.P. Jaime Córdoba Triviño.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si la Resolución No. 054 del 28 de abril de 2020, "Por medio de la cual se modifica y aclaran las Resoluciones No. 052 de fecha abril 25 de 2020 "Por medio de la cual toman medidas extraordinarias tendientes a prevenir y controlar la expansión de la Pandemia del Coronavirus (COVID 19) y No. 053 de fecha 28 de abril de 2020 "Por medio de la cual se modifica la Resolución No. 052 de fecha abril 25 de 2020 "Por medio de la cual toman medidas extraordinarias tendientes a prevenir y controlar la expansión de la Pandemia del Coronavirus (COVID 19)", expedida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, se encuentra o no ajustada a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse si el citado acto 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 de la Resolución No. 054 del 28 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 Director del Área Metropolitana de Cúcuta, lo cierto es que no fue proferido 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 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 mismos³.

³ 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: 54001-23-33-000-2020-00302-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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 2010⁴, 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 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.

⁴ 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: 54001-23-33-000-2020-00302-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

*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 Estado⁵ 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 públicos⁶) 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.

⁵ 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.

⁶ ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

(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 urgencia⁷ 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 automático⁸.

(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 CPACA⁹, 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 oportuna¹⁰. No obstante, los

⁷ 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».

⁸ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

⁹ 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 aprendizaje 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».

¹⁰ 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.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00302-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

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 CPACA¹¹. 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:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
Marco jurídico para la revisión de las medidas	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	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.

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020¹², señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación

¹¹ 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».

¹² Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

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 la Resolución No. 054 del 28 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta 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 de la Resolución 054 del 28 de abril de 2020, se advierte

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00302-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

que desarrolla como medidas de carácter general, las de (i) aclarar y modificar el artículo tercero de la Resolución N° 053 de fecha 28 de abril de 2020, en el sentido de aclarar que el conductor del vehículo no es un pasajero, estableciendo su definición; e, (ii) impartir recomendaciones de higiene y salud plasmadas en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Seguridad Social, limitando la capacidad transportadora de personas; estableciendo que los puestos con ventana cuyo vidrio o puerta sea fija, no podrán ser ocupados; así mismo, cuando se trate de trasladar personal que se encuentre relacionado en los numerales 1, 4, 5, 8 y 32 del artículo tercero del Decreto Presidencial No. 593 de fecha 24 de abril de 2020 se podrán trasladar en el mismo vehículo de servicio de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros, hasta dos (2) pasajeros, ubicados uno (1) por ventana.

De lo anterior se advierte que, la determinación adoptada en la Resolución No. 054 del 28 de abril de 2020, es de carácter general, pues cobija sin distinción a la generalidad de los habitantes que hacen parte del Área Metropolitana de Cúcuta. 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 Estado¹³, la función administrativa de manera general es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

En el presente caso tenemos que el Director del Área Metropolitana, de conformidad con lo establecido en el art. 25 de la Ley 1625 del 2013¹⁴, dirige la acción administrativa de la citada entidad¹⁵ y además es quien tiene la facultad de "...Celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de las obras metropolitanas, y en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias de la Entidad, de acuerdo a las autorizaciones, límites y cuantías que al respecto le fije la Junta Metropolitana".

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el Director del Área Metropolitana en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, profirió la Resolución No. 054 del 28 de abril de 2020, en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas para el cumplimiento de sus funciones. 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.

¹³ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

¹⁴ Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

¹⁵ Artículo 25 numeral 6 ibídem: "El Director del Área Metropolitana cumplirá las siguientes funciones:(...) 6. Dirigir la acción administrativa del Área Metropolitana, con sujeción a la Constitución Política, la ley, los Acuerdos y Decretos Metropolitanos.

Al efectuar una revisión a la Resolución No. 054 del 28 de abril de 2020, encuentra la Sala que la misma se fundó en las facultades constitucionales y legales, consagradas en la Ley 105 de 1993, Ley 769 de 2002 y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

Asimismo, al efectuar una revisión a los considerandos del citado decreto, encuentra la Sala que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

(i) Reitera el Decreto No. 593 de fecha 24 abril de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Corona virus COVD-19, y el mantenimiento del orden público.*

(ii) La Resolución No. 000666 de fecha 24 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Salud Protección Social, *"Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID - 19".*

(iii) La Resolución No. 043 del 24 de marzo de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta, mediante la cual se tomaron medidas extraordinarias tendientes a prevenir y controlar la expansión de la pandemia del coronavirus (covid 19).

(iv) La Resolución No. 052 de fecha 25 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta *"POR MEDIO DE LA CUAL TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19), y*

(v) La Resolución No. 053 de fecha 28 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta, por medio de la cual se modifica la citada Resolución No. 052 del 25 de abril de 2020.

Visto lo anterior, destaca la Sala que en el Decreto Nacional 593 de 2020 y que sirvió de fundamento para la expedición del acto bajo estudio 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 5 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 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 el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, 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, como se puede apreciar, el acto objeto de análisis se fundamenta es principalmente en un decreto nacional a través del cual el Gobierno Nacional ha impartido instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, que fue expedido, a su vez, al amparo de las facultades ordinarias de las que está

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00302-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que la Resolución objeto de análisis, tiene como fundamento principal la adopción de un Decreto proferido por 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 fue expedida 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 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 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 haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, la citada resolución 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

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 en Sala de decisión virtual 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, 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 de la Resolución No. 054 del 28 de abril de 2020, proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, 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 Director del Área Metropolitana de Cúcuta y al

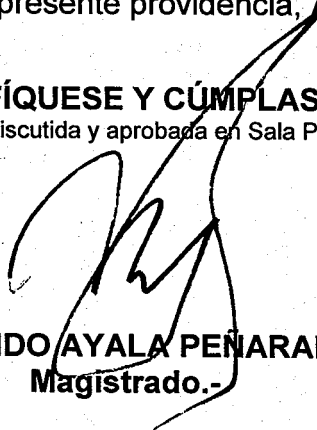
Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00302-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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

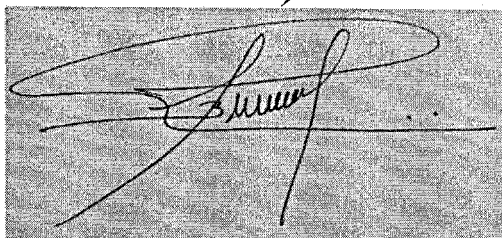
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

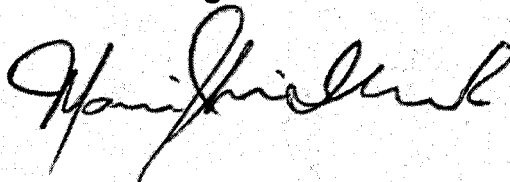
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena de la fecha)



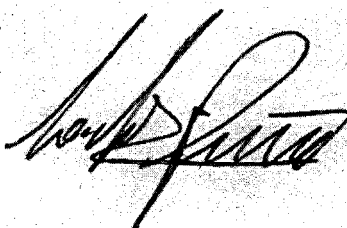
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



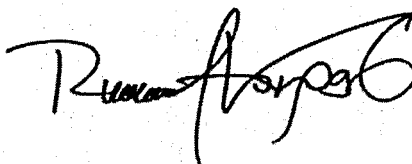
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-