



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González
San José de Cúcuta, doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00419-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a proferir sentencia de única instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control inmediato de legalidad del **Decreto No. 070 del 31 de mayo de 2020**, expedido por el Alcalde de Ocaña – Norte de Santander, ***“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020 CON EL FIN DE IMPARTIR INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO”***

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 01 de junio de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente de esta Corporación avocó el conocimiento del presente medio de control, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia de este proceso por el término de 10 días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el **01** de junio del año en curso.

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

1.2.- Intervenciones:

La Secretaria Jurídica del Municipio de Ocaña remitió copia de los antecedentes administrativos del Decreto 070 del 31 de mayo de 2020, esto es:

- (i) Decreto No. 057 del 29 de abril de 2020
- (ii) Decreto No.059 del 30 de abril de 2020
- (iii) Decreto No. 062 del 08 de mayo de 2020
- (iv) Decreto No. 068 del 22 de mayo de 2020
- (v) Resolución No. 005 del 02 de enero de 2020, por la cual se hace un nombramiento de carácter Ordinario a la Doctora Andrea Juliana Numa Llanes, para ejercer las funciones del cargo de Secretaria Jurídica del

Municipio de Ocaña.

1.3.- Concepto del Ministerio Público

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

II.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

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

2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal estima que el problema jurídico hace relación con determinar si el Decreto 070 de 31 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ocaña, ***"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020 CON EL FIN DE IMPARTIR INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO"***, es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad, después de verificar si dicho acto fue expedido o no en desarrollo de un Decreto Legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social y Económica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

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

Luego del análisis del texto del Decreto No. 070 del 31 de mayo de 2020, expedido por el señor Alcalde del Municipio de Ocaña, así como el ordenamiento jurídico superior, la Sala considera que no hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control inmediato de legalidad, ya que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social, declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente desde el 6 de mayo de 2020 al 06 de junio de 2020 mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Aun cuando en el Decreto No. 070 se decide adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo No. 749 del 28 de mayo de 2020, lo cierto es que dicho decreto fue expedido por el Presidente de la República como un Decreto Ordinario y no como un Decreto Legislativo. Ello es así por cuanto aquel fue proferido en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución, artículos 303 y 315, ibidem, y artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, que lo faculta

para emitir normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1.- Del Estado de Emergencia Social y Económica.

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

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

Posteriormente, a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, se declaró un segundo estado de emergencia económica y social por el término de 30 días calendario.

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

2.4.2.- Del control inmediato de legalidad

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

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

*“[...] **ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

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

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

*“**ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de*

entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a aplicarse por el Tribunal para el trámite de los expedientes relacionados con el control inmediato de legalidad.

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

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

2.4.3.- En el presente caso el Decreto No. 070 del 31 de mayo de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Ocaña, no es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que no fue expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo.

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el Decreto No. 070 del 31 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Ocaña, Norte de Santander, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad por las siguientes razones:

En el asunto de la referencia el acto objeto de control es el citado Decreto No. 070 del 31 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Ocaña, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020 CON EL FIN DE IMPARTIR INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO”.**

Como ya se precisó anteriormente, aun cuando en el encabezado de dicho decreto dice adoptarse las medidas contenidas en el Decreto Legislativo No. 749 de 2020, en realidad este no es un decreto legislativo, sino que se trata de un decreto ordinario mediante el cual se tomaron medidas de aislamiento preventivo obligatorio como medida para contrarrestar los efectos de la pandemia por el covid-19.

Resulta pertinente transcribir el texto del mencionado Decreto municipal 070:

“CONSIDERANDO

Que, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra,

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00419-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 070 del 31 de mayo de 2020
Municipio de Ocaña

bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que, *de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Presidente de la República, conservar el orden público en todo el territorio nacional.*

Que, *el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la Honorable Corte Constitucional en sentencia T483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:*

Que, *el mismo Decreto 539 del 13 de abril de 2020 en el inciso segundo del artículo 2 señala que la secretaria municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.*

Que, *conforme al reporte de casos realizados por el Ministerio de Salud, al 30 de mayo de 2020 se han reportado en el Departamento Norte de Santander un total de ciento veintinueve (129) casos y en el Municipio de Ocaña doce (12) casos, e igualmente existe reporte de casos en municipios cercanos como Rio de Oro, Aguachica y San Martín del Departamento del Cesar.*

Que, *el Ministerio de Salud y Protección Social ha expedido Resoluciones mediante las cuales se adoptan los protocolos generales de bioseguridad para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública en los que se ha venido permitiendo por el Gobierno Nacional su apertura y gradual normalización de las actividades.*

Que, *mediante el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1° de julio de 2020, por el cual se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del referido Decreto.*

Que, *en consideración a lo anterior,*

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: **ADOPTAR** en el Municipio de Ocaña, Norte de Santander, las medidas establecidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 749 del 28 de mayo de 2020, y en consecuencia ordenar el aislamientos preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ocaña, a partir de las cero horas (00:00 a.m.)

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00419-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 070 del 31 de mayo de 2020
Municipio de Ocaña

del día 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.)
del día 1° de julio de 2020, en el marco de la emergencia
sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECRETAR el TOQUE DE QUEDA como acción transitoria de Policía para la prevención del riesgo de contagio y/o propagación del CORONAVIRUS COVID-19 para todas las personas habitantes del Municipio de Ocaña a partir del 1° de junio de 2020 hasta el 1° de julio del mismo año en el siguiente horario: desde las siete de la noche (7:00 p.m.) de cada día hasta las cuatro horas (4:00 a.m.) de la mañana del día siguiente y los sábados y domingos iniciando desde las cuatro de la tarde (4:00 p.m.) hasta las cuatro horas (4:00 a.m.) del día siguiente.

Se exceptúan de la medida anterior las estipuladas en el artículo tercero del presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO. 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, se ordena en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitir el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades.

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición y pago de bienes y servicios.
3. 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.
4. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
5. Las labores de las misiones medicas de la Organización Panamericana de la Salud – OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
6. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías

en salud.

7. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
8. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
9. *La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos –fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.*
10. *La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
11. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataforma de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.*
12. *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 servidores indispensables del Estado.*
13. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismo de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa*
14. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00419-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 070 del 31 de mayo de 2020
Municipio de Ocaña

15. *La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministro de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*
16. *Las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*
17. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio y por entrega para llevar.*
18. *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.*
19. *El funcionamiento de la infraestructura crítica – computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia pueda debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*
20. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contacto, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*
21. *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 de edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*
22. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios). (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo –GLP-. (iii) 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.*
23. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores privados de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y*

territoriales de apuestas permanentes, Chance y Loterías, centrales de riesgo, transporte de valores, actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.

24. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
25. *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.*
26. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
27. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.*
28. *Comercio al por mayor y al por menor, incluido el funcionamiento de centros comerciales y actividades inmobiliarias.*
29. *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales – BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*
30. *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.*
31. *De acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que se fijan más adelante y en todo caso con sujeción a los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan, se permitirá: El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un periodo máximo de dos (2) horas diarias.*

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la

semana, media hora al día.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, media hora al día.

32. *La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*
33. *El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.*
34. *La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.*
35. *Parqueaderos públicos para vehículos.*
36. *Museos y bibliotecas.*
37. *Laboratorios prácticos y de investigación de las instituciones de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano.*
38. *Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general.*
39. *Servicios de peluquería.*

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades, con el debido acatamiento de los protocolos de seguridad, el uso del tapabocas en lugares públicos y abiertos al público es obligatorio.

Parágrafo 2. Para los numerales 2, 11, 23, 28, 34, 36, 38 y 39 se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para la realización de las actividades descritas anteriormente y con el ánimo de lograr la mayor efectividad de las medidas señaladas por el gobierno nacional, se adoptará 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, notariales, adquisición de los productos y en general las actividades descritas en los numerales aquí referidos, 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 11:00 am y de 2:00 pm a 5:00 pm.

LUNES	(1, 2 y 5)
MARTES	(6, 9 y 0)
MIERCOLES	(3, 4 y 7)
JUEVES	(1, 2 y 8)
VIERNES	(5, 6 y 9)
SÁBADO	(3, 4 y 0)
DOMINGO	(7 y 8)

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 3 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y la alcaldía municipal. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Parágrafo 6. Para el numeral 31 se permitirá la realización de actividades descritas anteriormente, bajo el cumplimiento de las siguientes medidas:

- *La actividad física se debe realizar durante el tiempo máximo previsto en el numeral 31 del presente artículo y dentro del horario comprendido de las cinco de la mañana (05:00 a.m.) a ocho de la mañana (08:00 a.m.)*
- *Las actividades deben realizarse cerca a su lugar de residencia o aislamiento y en todo caso dentro del perímetro urbano.*
- *No están permitidas las actividades de tipo grupal.*
- *Están prohibidas las actividades deportivas en escenarios como gimnasios, canchas deportivas, piscinas, polideportivos, zonas de juegos infantiles, parques biosaludables.*
- *Para la práctica de las actividades deportivas, deberán cumplir con las medidas de bioseguridad tales como: aislamiento de no menos de dos (2) metros con otras personas, uso de tapabocas y demás recomendaciones establecidas por las autoridades de salud.*

Parágrafo 7. Para el ejercicio de actividades de construcción relacionadas en los numerales 15 y 16 del presente artículo, se deben cumplir con los protocolos de bioseguridad

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00419-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 070 del 31 de mayo de 2020
Municipio de Ocaña

establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución No. 666 del 24 de abril del presente año y aquellas que la modifiquen o las que adopte la administración municipal para lo cual deberán diligenciar el formulario de Registro Empresarial ante la Secretaría de Planeación Municipal quien deberá verificar previamente el cumplimiento de las medidas establecidas por el Gobierno Nacional para poder iniciar las respectivas obras.

Parágrafo 8. Para el ejercicio de actividades relacionadas en el numeral 28 del presente artículo, se deben cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y/o la Alcaldía Municipal de Ocaña para lo cual deberán diligenciar el formulario de Registro Empresarial ante la Secretaría de Planeación Municipal quien deberá verificar previamente el cumplimiento de las medidas establecidas por el Gobierno Nacional para poder iniciar las respectivas actividades.

Parágrafo 9. Para el ejercicio de actividades contempladas en el numeral 32 el perito debe estar inscrito en el Registro Nacional de Avaluadores y se desarrollara de conformidad al Pico y Cédula y horario establecido en el parágrafo 2 del presente artículo, cumpliendo con las medidas de bioseguridad estipulado por las autoridades de Salud.

Parágrafo 10. Para las actividades descritas en los numerales 2, 11, 12 en lo relacionado con servicios bancarios y financieros 25, 28, 34, 35, 38 y 39 del presente artículo, se deberán cumplir las siguientes medidas.

- Cumplir con las medidas de bioseguridad establecidas por las autoridades de Salud, especialmente en los relacionados con un área de desinfección para empleados y usuarios del servicio, uso de tapabocas, guantes y desinfección de las áreas de trabajo.*
- No permitir la aglomeración de personas al interior del establecimiento de comercio, teniendo en cuenta para ello la capacidad del establecimiento, garantizando en todo caso la distancia entre los empleados y usuarios o clientes de mínimo un metro entre cada uno de ellos, señalizando debidamente los sitios donde deben ubicarse para su atención y despacho y para las respectivas filas tanto al interior como al exterior el establecimiento de comercio.*

ARTÍCULO CUARTO. *Actividades no permitidas. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales.*

- 1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección*

Social.

2. *Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile. Ocio y entretenimiento y juegos de azar y a puestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video.*
3. *Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.*
4. *Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.*
5. *Cines y teatros.*
6. *La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.*
7. *Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.*

ARTÍCULO QUINTO. *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 1° de junio de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del día 1° de julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

ARTÍCULO QUINTO. *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, dará lugar a las sanciones previstas en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 y Ley 1801 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue enunciadas.*

ARTÍCULO SEXTO. *Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1° de junio de 2020.”*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con adoptar para el Municipio de Ocaña el aislamiento preventivo obligatorio con las excepciones y previsiones contenidas en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia de los estados de emergencia declarados a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00419-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 070 del 31 de mayo de 2020
Municipio de Ocaña

Debe señalarse que el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, por medio del cual el Presidente decidió decretar el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el 1 de junio hasta el 1 de julio de 2020, **no** es un decreto legislativo expedido en aplicación del artículo 215 de la Constitución, sino un decreto ordinario proferido en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 y 303 y 315 de la Constitución, así como el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, que lo autoriza para emitir normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Ahora bien, es necesario precisar que en el Decreto Municipal No. 070 se cita también como fundamento normativo el Decreto No. 539 del 13 de abril de 2020, el cual sí es un Decreto legislativo dictado por el Presidente con base en el artículo 215 de la Constitución, a través del cual el Gobierno Nacional decretó que los protocolos de bioseguridad durante el término de la emergencia sanitaria declarada con ocasión a la pandemia derivada del COVID-19, serán regulados por el Ministerio de Salud y Protección Social y que los alcaldes y gobernadores estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el citado Ministerio.

Empero, en el Decreto Municipal 070 nada se desarrolla sobre este punto, ya que en forma evidente en el artículo primero del Decreto Legislativo 539¹ se establece que la competencia para la expedición de los protocolos de bioseguridad durante el término de la emergencia sanitaria, se radicó exclusivamente en el Ministerio de Salud, por lo cual las autoridades territoriales carecen de competencia para decidir sobre expedición de los citados protocolos.

En el artículo segundo del Decreto 539² se señaló que los alcaldes y gobernadores estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el citado Ministerio.

Como ya se precisó anteriormente, a través del Decreto 070 el Alcalde de Ocaña lo que decidió fue adoptar las medidas contenidas en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, relacionadas con declarar la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio, con todas las restricciones y excepciones previstas en este Decreto, esto es, toque de queda, aplicación del pico y cedula para compras, etc, sin que el Alcalde haya ordenado nada respecto a la expedición de protocolos de bioseguridad para la ejecución de las medidas relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio del 1 de junio al 1 de julio de 2020.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión de declarar improcedente el medio de control de la referencia, huelga señalar que el fundamento normativo que también se cita por el señor Alcalde hace referencia a lo enunciado en los artículos 2, 4 y 24 de la Constitución Política, de los cuales puede colegirse se trata de normas de rango constitucional y legal que regulan el tema del mantenimiento del orden público y que fueron expedidas con anterioridad al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el primer “Estado de

¹Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

²Artículo 2. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior.

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00419-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 070 del 31 de mayo de 2020
Municipio de Ocaña

Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”.

Así las cosas, concluye la Sala que el Decreto 070 del 31 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ocaña, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, ya citados varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

Estima la Sala pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en providencia del 20 de mayo de 2020³, al declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad en un asunto similar al presente:

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

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

Ahora bien, la Sala recuerda que el control de legalidad del Decreto Municipal No. 070 bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, dado que como es sabido a través del Acuerdo PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus excepciones, permitiéndose en el artículo cuarto, el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, decisión que fue reiterada en el Acuerdo PCSJA20- 11556 del 22 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogó la suspensión de términos hasta el 8 de junio de 2020.

Mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de términos a partir del 1° de julio de 2020, y se reiteró la posibilidad del ejercicio del medio de control de nulidad durante el tiempo que dure la suspensión de términos, por lo cual siempre ha existido la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona contra dicho acto, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

³Providencia proferida por la Sala No. 19, **Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00419-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 070 del 31 de mayo de 2020
Municipio de Ocaña

Además de lo anterior, es claro que, a partir del 1 de julio del año en curso, se levantó la suspensión de términos que había sido tomada por el Consejo Superior de la judicatura desde el 16 de marzo pasado, por lo cual el ejercicio de los diferentes medios de control, incluido el medio de simple nulidad, continúa siendo procedente para controvertir la legalidad de los actos administrativos, solo que ahora se hace a través de medios electrónicos.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que no es procedente el Medio de Control Inmediato de Legalidad, respecto del Decreto 070 del 31 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ocaña, ***"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020 CON EL FIN DE IMPARTIR INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO"***, 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 Alcalde del Municipio de Ocaña y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 12 de agosto de 2020)




ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado

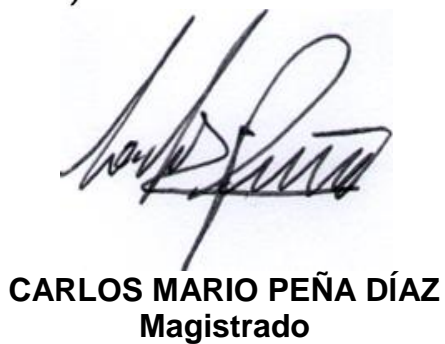
Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00419-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 070 del 31 de mayo de 2020
Municipio de Ocaña



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González
San José de Cúcuta, doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00437-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a proferir sentencia de única instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control inmediato de legalidad del **Decreto No. SG-400-2020-076 del 1° de junio de 2020**, expedido por el Alcalde de El Zulia – Norte de Santander, **“POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 6° Y 7° DEL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 20 DE MAYO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA GESTIÓN TRIBUTARIA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 637 DE 2020”**.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 08 de junio de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente de esta Corporación avocó el conocimiento del presente medio de control, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia de este proceso por el término de 10 días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 08 de junio del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

1.2.- Intervenciones:

El Alcalde del Municipio de El Zulia mediante oficio No. SG-400-2020-501 del 09 de junio de 2020, remitió copia de los antecedentes administrativos del Decreto SG-400-2020-076 del 1 de junio de 2020, esto es:

- (i) Actas de Gestión del Riesgo
- (ii) Decreto No. SG-400-2020-047 del 25 de marzo de 2020.

Así mismo, envió copia de la credencial del Alcalde Municipal, Acta de Posesión y cédula de ciudadanía del mismo.

1.3.- Concepto del Ministerio Público

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

II.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

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

2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal estima que el problema jurídico a resolver es el siguiente:

¿El Decreto SG-400-2020-076 del 1° de junio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de El Zulia, **“POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 6° Y 7° DEL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 20 DE MAYO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA GESTIÓN TRIBUTARIA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 637 DE 2020”**, es pasible de ser analizado en el presente medio de control, y en caso positivo el mismo se encuentra conforme al ordenamiento legal vigente?

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

Luego del análisis del texto del Decreto SG-400-2020-076 del 1° de junio de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de El Zulia, así como del ordenamiento jurídico superior, la Sala considera, de una parte, que sí hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control, dado que se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, y además fue dictado en desarrollo de lo previsto en los artículos 6 y 7 del Decreto legislativo 678 de 2020, el cual fue proferido con ocasión del Estado de Emergencia Social, declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, esto es, en desarrollo del Decreto Legislativo 678 del 2020.

Sin embargo, lo previsto en los párrafos primero y segundo de los artículos 1°, 2°, y 3° del Decreto Municipal 076 no constituye un desarrollo de los precitados artículos 6 y 7, por lo cual los mismos no pueden ser objeto de análisis en el presente medio de control.

En consecuencia, la Sala estima que las normas del citado Decreto SG-400-2020-076, salvo lo reglado en los párrafos primero y segundo de los artículos 1°, 2°, y 3°, deben ser declaradas ajustadas a derecho, como quiera que se encuentra

conforme con lo establecido en los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 del 2020.

Frente a lo previsto en los párrafos 1 y 2 de los artículos 1º, 2º, y 3º, se declarará improcedente el medio de control de la referencia.

2.4.- Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1.- Del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica.

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

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

Posteriormente, mediante el **Decreto 637 del 7 de mayo de 2020**, se declaró un segundo estado de emergencia económica, social y ecológica por el término de 30 días calendario.

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

2.4.2.- Del control inmediato de legalidad

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

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

*“[...] **ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

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

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

*“**ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y*

como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a aplicarse en el Tribunal para el trámite de los procesos que se siguen por el Medio de control Inmediato de legalidad.

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

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

2.4.3.- En el presente caso el Decreto SG-400-2020-076 del 1° de junio de 2020, expedido por el Alcalde de El Zulia, sí es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, salvo lo previsto en los párrafos primero y segundo de los artículos 1,2 y 3, al haber sido proferido en desarrollo de lo previsto en los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020.

Frente a los párrafos primero y segundo de los artículos 1, 2 y 3, se declarará improcedente el medio de control de la referencia, ya que los temas allí decididos pro el Alcalde del Zulia no constituyen un desarrollo los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, sino que se trata de la aplicación de normas ordinarias de rango legal.

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado Decreto No. SG-400-2020-076 del 1° de junio de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de El Zulia, **“POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 6° Y 7° DEL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 20 DE MAYO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA GESTIÓN TRIBUTARIA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 637 DE 2020”**

Resulta pertinente transcribir el texto del mencionado Decreto:

“CONSIDERANDO

Que el inciso segundo del Artículo 2 Constitucional señala: Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las

personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia. Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que mediante el Decreto 678 de 20 de mayo de 2020 el Gobierno Nacional consideró que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se debían adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización de los procedimientos para ejecutar los recursos, así como contar con mayores rentas para destinarlas incluso a financiar gastos de funcionamiento propio de las entidades.

Que el decreto 637 del 6 mayo de 2020 establece: Medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos: los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requiriendo de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que la crisis generada por la presencia del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía nacional, relentizando su desempeño y disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias, por lo que se hace necesario establecer medidas que originaron dicho impacto y les permitan a los diferentes sectores cubrir sus obligaciones.

Que el 18 de mayo de 2020 la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de hacienda y Crédito Público, realizó un estudio que contienen la aproximación a las implicaciones presupuestales que se pueden derivar de la pandemia del COVID 19 para las entidades territoriales. De conformidad con el citado análisis: "la afectación que podría presentarse en los ingresos corrientes de los departamentos y municipios y las mayores expectativas de gasto, podrían disminuir el margen de maniobra financiero requerido para atender la emergencia, erosionar un monto sustancial de la capacidad de endeudamiento e incrementar las probabilidades de incumplimiento de las normas de responsabilidad y disciplina fiscal. La crisis pone de manifiesto la posibilidad de que en el corto plazo se generen problemas de liquidez en las administraciones centrales territoriales, desequilibrios en la

financiación de su estructura de gastos en el transcurso de la vigencia 2020 y restricciones en materia de endeudamiento para 2021 y 2022.

Que dentro de otros el análisis concluye: En los escenarios intermedio y estresado, la reducción de los ingresos corrientes de libre destinación sería mayor que los recursos estimados de destinación específica reorientables. Las diferencias podrían ser compensadas en la medida en que se considere mayores porcentajes de recursos que se espera reorientar teniendo en cuenta una más amplia duración de la emergencia sanitaria, además de los recursos que se encontraban en tesorería al cierre de 2019 susceptibles de reorientación.

Que frente a la exposición de las entidades territoriales en materia del financiamiento de su estructura de gastos amparada en ICLD (Ingresos Corrientes de Libre Destinación) es heterogénea: Para el escenario intermedio, serían las entidades territoriales de categoría sexta las de más baja exposición a riesgos de desfinanciamiento con ICLD - ajustes del orden del 1% de los ICLD proyectados únicamente sobre la formación bruta de capital-. Lo anterior, porque pueden financiar sus gastos de funcionamiento con los recursos del SGP de Propósito General de Libre Destinación. Las entidades de las demás categorías requerirían ajustes a la baja de sus gastos entre en un rango entre el 23% y 40% de los ICLD proyectados.

Que en el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, el cual, faculta a los alcaldes y gobernadores, en su Artículo 6. Faculta a los gobernadores y alcaldes para diferir el pago de las obligaciones tributarias, siendo un beneficio que no constituye acuerdo de pago si no un pago diferido.

Que de conformidad con lo establecido en el Decreto 678 de mayo de 2020 es facultad del Alcalde municipal diferir el pago de las obligaciones tributarias, durante el término de la Emergencia Económica Nacional Mediante Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 hasta en doce (12) cuotas mensuales y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial, teniendo como última cuota correspondiente al mes de junio de 2021.

Que, en este contexto, los mínimos y máximos del beneficio serán definidos por el Alcalde municipal en el presente Decreto, para lo que tiene que ver con el municipio de El Zulia Norte de Santander.

Por lo anterior expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. AUTORIZACION PARA DIFERIR EL PAGO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DEL ORDEN MUNICIPAL. *La Alcaldía Municipal a través de la Secretaría de Hacienda, Tesorería Municipal, y a petición de los deudores, contribuyentes, responsables y demás obligados, diferirá hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad del Municipio de El Zulia Norte de Santander, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.*

El término de la autorización para que la Secretaría de Hacienda, Tesorería Municipal difiera el pago de los tributos de propiedad del Municipio de El Zulia Norte de Santander, será hasta que venza el

término de la emergencia Económica, social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO PRIMERO: El anterior beneficio no constituye acuerdo de pago y aplica para el Impuesto Predial Unificado correspondiente a la vigencia 2020, el Impuesto de Industria y Comercio correspondiente a la vigencia fiscal del año de 2019 y demás tributos y multas que a corte del 20 de mayo no se encuentren vencidos.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los contribuyentes deberán reportar los pagos que realicen, o las solicitudes de diferimiento de los tributos enunciados en el Artículo 1°, al correo electrónico: hacienda@elzulia-nortedesantnader.gov.co o de manera presencial mediante petición.

ARTÍCULO 2º. RECUPERACIÓN DE CARTERA DEL ORDEN MUNICIPAL. Los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago de propiedad del Municipio de El Zulia Norte de Santander:

1. Hasta el 31 de octubre de 2020, se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.
2. Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2020, se pagará el 90% capital in intereses ni sanciones.
3. Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021, se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los beneficios y alivios aplican por cada vigencia de manera independiente y por cada vigencia se debe acreditar el pago total.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En caso de que existan medidas cautelares previas por deudas vencidas, estas solo serán levantadas al pago total de las mismas.

ARTÍCULO 3º Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en la Secretaría de Hacienda, y para aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.

PARÁGRAFO PRIMERO: Estos procesos se extienden también para aquellos que estén en la jurisdicción de cobro coactivo; una vez el contribuyente acredite el pago y desistimiento, el municipio levantara las medidas cautelares que diera lugar.

PARÁGRAFO SEGUNDO: No se incluyen procesos en los que están en discusión únicamente sanciones.

PARÁGRAFO TERCERO: En los términos del Decreto 2106 de 2019, el Municipio de El Zulia Norte de Santander habilitará medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.

ARTÍCULO 4º. Vigencia - El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, y tendrá aplicación inmediata.”

Conforme a lo anterior, se tiene entonces que el texto de dicho Decreto, corresponde a un acto administrativo de carácter general como quiera que está dirigido en forma indeterminada a todas las personas que tengan la calidad de contribuyentes de los impuestos de propiedad del Municipio.

Tal acto fue expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde de El Zulia, puesto que se trata de regular el tema de beneficios para el recaudo de los impuestos municipales, conforme lo previsto en la Constitución y en la ley.

Además de lo anterior, en dicho acto se hace alusión expresa a que las medidas se toman en aplicación de lo previsto en los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, por medio del cual se establecieron medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

Por lo expuesto, el citado Decreto Municipal, salvo los temas reglados en los párrafos primero y segundo de los artículos 1º, 2º y 3º, sí es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad, por constituir un desarrollo de un decreto legislativo.

En los párrafos primero y segundo de los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto 076, el Alcalde del Zulia tomó decisiones que no corresponden concreta y directamente a un desarrollo de lo reglado en los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, por lo cual frente a tales párrafos se declarará la improcedencia del presente medio de control, siendo claro que el control de legalidad de tales preceptos se puede hacer a través del medio de simple nulidad previsto en el CPACA.

2.5.- Las decisiones contenidas en el Decreto Municipal SG-400-2020-076 del 1º de junio de 2020, expedido por el Alcalde de El Zulia, que son objeto de control en el presente medio, sí se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico.

Como ya se explicó anteriormente, el Decreto SG-400-2020-076 del 1º de junio de 2020, se expidió por el Alcalde de El Zulia en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, mediante el cual el Presidente de la República estableció medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

En los artículos sexto y séptimo del Decreto 678¹ se estableció lo siguiente:

“Artículo 6. Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto: 637 del 6 de mayo de 2020 difieran hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de" sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

¹ La Sala destaca que dentro de la revisión que se ha hecho de la página web de la Corte Constitucional no se encuentra pronunciamiento alguno de constitucionalidad del Decreto 678 de 2020 o de sus artículos 6 y 7..

Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales.

Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así; como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:

- *Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.*

Parágrafo 1. *Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.*

Parágrafo 2. *En los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.”*

Es claro para la Sala que del texto de dichas normas se extraen de manera general los siguientes temas: (i) Se facultó a los Gobernadores y Alcaldes, para que en el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada el 6 de mayo de 2020, difirieran hasta por 12 cuotas mensuales y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de las entidades territoriales, (ii) Se consagraron unos beneficios tributarios a los cuales podrían acceder los deudores, contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados, a fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez y (iii) Se estableció que las medidas adoptadas serían extendidas a las obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial.

De tal suerte que, para el caso concreto, la Sala observa que el Alcalde del Municipio de El Zulia profirió el Decreto 076 cumpliéndose los requisitos de forma, ya que cuenta con su debida identificación de número y fecha, y el mismo se encuentra motivado y suscrito por el representante legal de la entidad territorial.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos de fondo, la Sala también estima que se cumplen y se ajusta a los requisitos de necesidad y proporcionalidad, tal como pasa a verse:

1º.- El Alcalde del Zulia ejerció la competencia dentro del término previsto en el artículo 6 del Decreto 678, ya que el Decreto 076 se profirió el 1 de junio de 2020, y el término para ello se vencía el 6 de junio de 2020, que corresponde a la fecha en que venció el segundo estado de emergencia económica, social y ecológica.

2º.- En el artículo primero del Decreto 076 se decidió por el Alcalde del Zulia, diferir hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad del Municipio de El Zulia Norte de Santander, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

Esta decisión resulta plenamente ajustada a lo previsto por el Gobierno Nacional en el artículo 6º del Decreto Legislativo No. 678 de 2020, ya transcrito anteriormente.

En el párrafo primero del artículo 1º del Decreto 076 , el Alcalde decidió que dicho beneficio no constituye acuerdo de pago y que aplica para el Impuesto Predial Unificado correspondiente a la vigencia 2020, el Impuesto de Industria y Comercio correspondiente a la vigencia fiscal del año de 2019 y demás tributos y multas que a corte del 20 de mayo no se encuentren vencidos.

Como puede colegirse de la lectura del artículo 6º del Decreto 678, estos temas no fueron objeto de regulación en dicha norma, por lo cual las decisiones del Alcalde no constituyen un desarrollo del precitado artículo 6º, lo cual genera que el Tribunal carezca de competencia para analizar la legalidad de tales disposiciones en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Como se ha explicado reiteradamente por la jurisprudencia, el elemento determinante para que la jurisdicción de lo contencioso administrativo pueda hacer el control de legalidad a través del medio previsto en el artículo 136 del CPACA, lo constituye el hecho de que el acto administrativo proferido pro la entidad territorial contenga un desarrollo concreto de alguna medida tomada por el Presidente de la República a través de un Decreto legislativo, para superar la crisis económica y social que haya dado lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

Las medidas tomadas por las autoridades territoriales durante un estado de emergencia, pero con fundamento en normas ordinarias, son objeto de control de legalidad a través de los medios de control ordinarios previstos en el CPACA, como es el de simple nulidad previsto en el artículo 137.

Todo lo explicado anteriormente, sirve de soporte para señalar que como lo previsto en el párrafo segundo del artículo 1º, no constituye el desarrollo de lo reglado en el artículo 6º del Decreto Legislativo 678 de 2020, no resulta pasible de ser analizada su legalidad en el presente medio de control.

3º.- En el artículo segundo (2º) del citado Decreto Municipal, el Alcalde del Zulia, estableció los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago de propiedad del Municipio de El Zulia Norte de Santander: 1. Hasta el 31 de octubre de 2020, se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones. 2. Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2020, se pagará el 90% capital sin intereses ni sanciones. 3. Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021, se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.

Esta decisión sí resulta plenamente ajustada a lo previsto en el artículo 7º del Decreto 678 de 2020, mediante el cual se facultó a los representantes legales de los entes territoriales para establecer beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago en el Municipio.

El Alcalde respetó textualmente los porcentajes de pago, las fechas límites para realizar tales pagos, y con la precisión de que en todos los eventos no habría al pago de intereses ni sanciones.

4.- En el párrafo primero del artículo 2º el Alcalde del Zulia estableció que “ *Los beneficios y alivios aplican por cada vigencia de manera independiente y por cada vigencia se debe acreditar el pago total.*”

Frente a esta regla la Sala señala que la misma no se encuentra prevista en el artículo 7º del Decreto 678 de 2020, por lo cual la misma no constituye el desarrollo de dicho precepto, generándose que respecto de este párrafo se carezca de competencia por el Tribunal para que sea analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Lo anterior, no implica que dicha decisión quede sin control de legalidad, ya que frente a la misma las personas tienen la posibilidad de ejercer el medio de control de nulidad simple reglado en el artículo 139 del CPACA.

5º.- En el párrafo segundo (2º) del artículo segundo (2º) del Decreto 076 se decidió por el Alcalde que: *“En caso de que existan medidas cautelares previas por deudas vencidas, estas solo serán levantadas al pago total de las mismas”*.

Igualmente, se trata de una decisión que no encuentra respaldo en lo reglado en el artículo 7º del Decreto 678 de 2020, ya que nada se señaló por el Gobierno nacional a este respecto, por lo cual la decisión de no levantarse las medidas de embargo no constituye el desarrollo de un Decreto legislativo, sino de normas de rango legal como es el Código General del Proceso y el Estatuto Tributario, entre otros, que regulan el proceso de cobro coactivo de que son titulares las entidades públicas para recuperar el pago de los tributos.

Por lo tanto, frente a dicho párrafo también se carece de competencia por el Tribunal para que sea analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Lo anterior, no implica que dicha decisión carezca de control de legalidad, ya que frente a la misma las personas tienen la posibilidad de ejercer el citado medio de control de nulidad simple.

6º.- En el artículo 3º del Decreto 076 se decidió por el Alcalde que: *“Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en la Secretaría de Hacienda, y para aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos”*.

Esta decisión sí constituye un desarrollo de lo previsto en el artículo 7 del Decreto 678 de 2020, en la medida en que en este precepto se previó que los beneficios para la recuperación de cartera se podían extender a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación daría lugar a la terminación de los respectivos procesos, esto es, los coactivos que se tramitan por la entidad y los seguidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo tanto, la decisión tomada por el Alcalde del Zulia se encuentra ajustada a la previsión contenida en el precitado artículo 7º del Decreto Legislativo, por lo cual habrá de declararse ajustado a derecho.

Ahora bien, en el párrafo primero del artículo 3º, el Alcalde reguló una disposición que condiciona el levantamiento de las medidas cautelares en los procesos coactivos, es decir, que ello solamente ocurrirá cuando el contribuyente acredite el pago y desistimiento.

Tal como se señaló en párrafos anteriores, esta decisión no constituye un desarrollo de lo reglado en el artículo 7 del Decreto 678, ya que en esta norma

el Gobierno nacional solamente previó el tema de la reducción del pago de capital de deudas para la recuperación de cartera, pero nada reguló sobre el levantamiento de las medidas cautelares en tales procesos.

El tema relacionado con el levantamiento de medidas cautelares dentro de los procesos de cobro coactivo que adelantan las entidades territoriales está previsto en normas ordinarias de rango legal como son el Estatuto Tributario Nacional, y por tanto lo decidido por el Alcalde no constituye el desarrollo de lo previsto en los artículos 6 y 7 del Decreto 678 de 2020.

En consecuencia, frente a esa decisión el Tribunal también carece de competencia para analizar su conformidad con el ordenamiento jurídico en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Todo lo dicho anteriormente, también aplica para lo señalado por el Alcalde en el párrafo segundo del artículo 3º del Decreto 0076, ya que en dicha norma se señaló que dentro de los beneficios establecidos no se incluyen los procesos en los que están en discusión únicamente sanciones.

Desde luego que tal decisión tampoco puede constituir un desarrollo de los artículos 6 y 7 del precitado Decreto legislativo 678, ya que el Gobierno Nacional no excepcionó a los procesos surgidos con ocasión de la imposición de sanciones, sino que se trata de una decisión derivada de las competencias legales ordinarias previstas para las entidades territoriales, lo cual genera que no se pueda analizar su legalidad a través del presente medio de control.

Finalmente, en el párrafo Tercero se indicó por el Alcalde que se habilitarían medios de pago electrónicos para facilitar el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en el Decreto.

Esta norma sí resulta ser un desarrollo del párrafo 2º del artículo 7 del Decreto 678 de 2020, en el cual se indicó por el Presidente que las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo, en los términos del Decreto Ley 2106 de 2019.

Por tanto lo decidido por el Alcalde resulta ser una reiteración de lo previsto por el Gobierno Nacional en el citado artículo 7º, sobre la implementación de canales electrónicos para el uso de los ciudadanos, lo cual resulta acorde también con lo que ya se había establecido por el Presidente a través del Decreto Ley 2106 del 22 de noviembre de 2019, mediante el cual se dictaron normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública, implementándose reglas para el uso de las tecnologías de la información como medio principal de interacción de los ciudadanos con la Administración Pública.

Por último, la Sala advierte que la declaratoria de legalidad que se hace de los artículos 1º al 3º del Decreto SG-400-2020-076 del 1º de junio de 2020, salvo los párrafos primero y segundo de tales artículos, hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, que resulta posible que cualquier ciudadano ejercite el medio de control de nulidad en contra de los mismos para cuestionar la legalidad del mismos por vulneración de normas superiores diferentes a las que fueron analizadas en esta providencia.

Ello es así, por cuanto en el artículo 189 del CPACA se indica que la sentencia que declare la legalidad de un acto administrativo en el medio de control inmediato de

legalidad, producirá efectos *erga omnes* solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen de legalidad.

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

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

Así las cosas, sin perjuicio de la decisión que adopta la Sala en esta oportunidad, se advierte que resulta válido que la jurisdicción contenciosa pueda efectuar un nuevo juicio de legalidad sobre el Decreto 400-2020-076 del 1° de junio 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.

Como ya se precisó con anterioridad respecto de los párrafos primero y segundo de los artículos 1°, 2° y 3°, del referido Decreto 076 se declarará la improcedencia del medio de control de la referencia, por no constituir el desarrollo de las normas del Decreto 678 de 2020. Es claro que frente tales normas procede el control de legalidad ante esta jurisdicción pero a través de los medios ordinarios previstos en el CPACA, dentro de los cuales se encuentra el de simple nulidad previsto en el artículo 137, que puede ser ejercido por toda persona y en cualquier tiempo.

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 ajustados a derecho los artículos 1°, 2° y 3° del Decreto SG-400-2020-076 del 1° de junio de 2020, proferido por el Alcalde de El Zulia, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, conforme lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: DECLARAR improcedente el medio de control inmediato de legalidad, respecto a los párrafos primero (1) y segundo (2) de los artículos 1°, 2° y 3° del Decreto SG-400-2020-076 del 1° de junio de 2020, proferido por el Alcalde de El Zulia, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al Alcalde de El Zulia y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 29 de julio de 2020)



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado