



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Sustanciador: Dr. Carlos Mario Peña Díaz.

Ref.: 54-001-23-33-000-2020-00240-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Entidad solicitante: Municipio de El Tarra.

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a emitir sentencia de única instancia que pone fin a la actuación del control inmediato de legalidad del Decreto No. 036 del 06 de abril de 2020, expedido por el Alcalde municipal de El Tarra.

I. ANTECEDENTES

Fue remitido por parte del Alcalde Municipal de El Tarra, el Decreto No 036 del 06 de abril de 2020, expedido por el Municipio de El Tarra y repartido mediante el proceso 2020-00240.

Luego, mediante auto de fecha 29 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 036 del 06 de abril de 2020.

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; se 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, quien en el término correspondiente indicó:

Ministerio Público:

Tras exponer la naturaleza del medio de control y los presupuestos establecidos por la Jurisprudencia para su procedencia, indica que teniendo en cuenta, que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan en desarrollo de decretos legislativos y que el Decreto objeto de análisis no fue expedido en desarrollo de un decreto de dicha naturaleza, si no en aplicación de la Ley 80 de 1993, incluidas sus modificaciones, se considera que no es objeto de control inmediato de legalidad.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

2.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 del 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 de Norte de Santander) en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por tanto, en el *sub exámine*, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del Decreto No. 036 del 06 de abril de 2020, emanado por el Alcalde Municipal de El Tarra.

2.2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si el Decreto No.036 del 06 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de El Tarra es susceptible de ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

A continuación, para su estudio se hace necesario abordar los siguientes temas: i) Marco normativo jurisprudencial, ii) De la revisión del acto administrativo sujeto a estudio, iii) Caso en concreto.

2.3. 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.

Por otro lado, 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.

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

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.

En ese sentido, 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.

2.5. 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 tres condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para ejercerlo.

2.6. De la revisión del acto administrativo sujeto a estudio

El acto administrativo que convocan la atención de la Sala en esta oportunidad es el proferido por el Alcalde del Municipio del Tarra, contenido en:

- El Decreto No. 036 del 06 de abril de 2020

1.- El Municipio de El Tarra expidió el Decreto No. 036 del 06 de abril de 2020, *“Por medio del cual se declara la Urgencia manifiesta en el Municipio de el Tarra Norte de Santander para atender la emergencia sanitaria ocasionada por la Pandemia del Coronavirus- COVID- 19”*.

En la parte resolutive del acto administrativo se dispuso:

“DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de El Tarra para atender la EMERGENCIA SANITARIA causada por el coronavirus COVID 19 para prevenir, conjurar y mitigar la situación de emergencia descrita en la parte motiva en este acto administrativos y sus efectos y con la finalidad de atender las fases de contención y mitigación del COVID -19 declarado como PANDEMIA por la OMS.

ARTÍCULO SEGUNDO. Para la contratación de bienes, obras y servicios en el marco de la URGENCIA MANIFIESTA, este acto será la justificación para la

inmediatez de la contratación, su conexidad y relación directa con las fases de contención y mitigación de la pandemia COVID 19 declarada por la OMS .

ARTÍCULO TERCERO: Los procesos de contratación que se celebren durante el lapso por el que se prolongue la situación que ha dado lugar a la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA podrán adelantarse dentro de las normas de contratación expuestas en el Decreto Legislativo 440 de 2020 a través de las cuales se modifican leyes de la República en temas contractuales y asociadas a los lineamientos del plan específico de atención de riesgos territoriales.

PARÁGRAFO PRIMERO: para efectuar la contratación directa del bien o del servicio como consecuencia de la urgencia manifiesta por parte de la secretaría de gobierno- Oficina de Contratación, se ordena a todas las dependencias de la Administración Municipal, la presentación escrita de la necesidad precisa a contratar, junto con los respectivos soportes.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para efectuar la contratación del bien y/o servicio como consecuencia de la Urgencia Manifiesta se deberá remitir la solicitud de contratación a la Secretaría de Gobierno- Oficina de Contratación, previa verificación por cada sectorial que el valor de contrato se encuentra dentro de las precios del mercado además se debe revisar la idoneidad del contratista.

ARTÍCULO CUARTO: Los contratos celebrados con fin de adquisición de bienes y servicio que se relacionen directamente con la pandemia se podrán adicionar en cuantías superiores al 50%. Lo anterior, se aplicará durante el estado de EMERGENCIA SANITARIA y durante el término que dicho estado este vigente.

ARTÍCULO QUINTO: Ordenar realizar los trámites presupuestales, requeridos para obtener recursos necesarios para la adjudicación de bienes obras y servicios para conjurar la situación de emergencia.

(...)"

1. Caso en Concreto.

Pues bien, la Sala se dispondrá a realizar el análisis de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad respecto del acto administrativo enunciado.

En ese sentido tenemos que en el *sub examime* se busca determinar si el Decreto No. 036 del 06 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de El Tarra es susceptible de ser estudiado a través del control inmediato de legalidad. En caso tal de superarse el test de procedibilidad, deberá determinar la Sala si se ajusta a Derecho.

El Decreto No. 036 del 06 de abril de 2020

En el presente caso se advierte, que Decreto No. 036 del 06 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de El Tarra giró en torno a la adopción de las siguientes medidas concretas:

- ❖ Se declaró la Urgencia manifiesta como mecanismo excepcional con el fin de contratar de manera directa la adquisición de elementos para la prevención

y contención del covid-19 – IRA- en cumplimiento del plan de contingencia en el Municipio del Tarra- Norte de Santander.

Respecto a la motivación del acto, se advierte, que el Alcalde del Municipio de Pamplona citó como fundamento lo establecido en la Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Ley 1751 de 2015, Ley 1801 de 2016, Decreto 1082 de 2015, Decreto 444 de 2020.

De manera que debe determinar la Sala, si en el presente acto administrativo procede el control inmediato de legalidad, teniendo en cuenta la configuración de los siguientes presupuestos: i) Debe tratarse de actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto, ii) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, esto es, haber sido proferidos en ejercicio de función administrativa y iii) 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.

En ese sentido, se tiene que a pesar de que el Decreto 036 de 06 de abril de 2020 es proferido por el alcalde municipal de El Tarra, y se trata de un acto administrativo de carácter general, emanado de una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, no satisface el requisito de haberse expedido en desarrollo de un Decreto legislativo como consecuencia del estado de excepción, por lo que se torna en improcedente el estudio de juridicidad del presente acto administrativo, esto pese a enunciarse en el cuerpo del acto administrativo.

Luego entonces, entiende la Sala que el presente acto administrativo proferido por el Alcalde del Municipio de El Tarra se fundamenta y se desarrolla principalmente en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta que el objetivo del Decreto no es otro que declarar la Urgencia Manifiesta como mecanismo excepcional para contratar de manera directa la adquisición de elementos para la contención y prevención del Covid-19, en el Municipio del Tarra.

En consecuencia, señala la Sala que si bien las medidas e instrucciones guardan relación con las causas que dieron lugar a la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el estado de excepción, y enuncia el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, lo cierto es que específicamente el Decreto objeto de estudio, proferido por el Alcalde del Municipio del Tarra, no se expidió en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en la declaratoria del estado de emergencia económica y social, si no que se fundamenta especialmente en la Ley 80 de 1993, en ese sentido, al no cumplir con tal requisito de procedibilidad el acto no es susceptible de control inmediato de legalidad.

Lo anterior en la medida que el decreto 440 de 20 de marzo de 2020, Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19, dispone modificaciones al régimen de contratación en relación con audiencias públicas, procedimientos sancionatorios, suspensión de procedimientos de selección de contratistas y revocatorias de actos de apertura, entre otros, más no con la forma o requisitos para la declaración del estado de urgencia manifiesta

como mecanismo para ejecutar la contratación pública en los entes territoriales.

Por otro lado, 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.

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

FALLA:

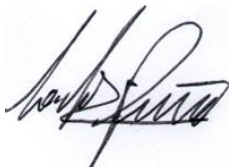
PRIMERO: DECLARAR la improcedencia del medio control de legalidad del Decreto No 036 de 06 de abril de 2020, expedida por el Alcalde del Municipio de El Tarra, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE EL TARRA** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

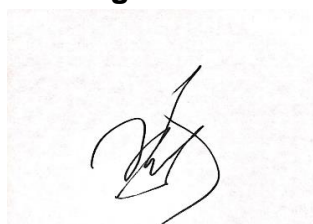
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del _12 de agosto de 2020)



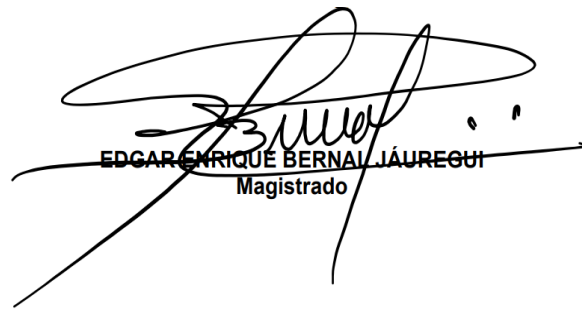
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



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, doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020)

Expedientes acumulados	Rad: 54-001-23-33-000-2020-00286-00
Entidad administrativa	: Municipio de San Calixto
Medio de control:	: Control Inmediato de Legalidad.
Tipo de providencia:	: Sentencia.

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 emitir sentencia de única instancia que pone fin a la actuación del control inmediato de legalidad del Decreto 037 del 28 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Calixto

II.- ANTECEDENTES

2.1. Actuación procesal

Fue remitido por el Municipio de San Calixto el Decreto 037 de 28 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San Calixto y repartido mediante el proceso 2020-00286.

Posteriormente, mediante auto de fecha cuatro (04) de mayo de 2020, se admitió y se avocó el conocimiento del asunto. 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; se 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 037 del 28 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Calixto.

3.2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si en el caso concreto procede efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 037 del 28 de abril 2020 expedidos por el Alcalde del Municipio de San Calixto, o si, por el contrario, ¿Está Corporación debe abstenerse de ello?

A continuación, para su estudio se hace necesario abordar los siguientes temas: (i) Marco normativo jurisprudencial, (ii) De la revisión de los actos administrativos sujetos a estudio, (iii) Caso en concreto.

3.3. 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 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 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.

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.

- 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 de los actos administrativos objetos de revisión.

En esta oportunidad el acto administrativo que convoca la atención de la Sala, para realizar el estudio de control de legalidad, es el proferido por el Alcalde del Municipio de San Calixto, contenido en:

1. El Decreto 037 del 28 de abril de 2020.

1. El Alcalde del Municipio de San Cayetano expidió el Decreto No. 037 de fecha 28 de abril de 2020, *“Por medio del cual se dispone el toque de queda en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, como medida extraordinaria para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid 19) y se dictan otras disposiciones”*

Al revisar el contenido del Decreto en cuestión, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- Artículos 2 y 315 de la Constitución Política de Colombia.
- Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.
- Ley 1551 de 2012, *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.
- Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*.
- Resolución 385 de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, *“Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus Covid-19 y se dictan otras disposiciones”*.

- Decreto 780 de 2016, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y. Protección Social”.
- Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.
- Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”.

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

“ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR TOQUE DE QUEDA en todo el territorio del municipio de San Calixto, Norte de Santander, prohibiéndose la libre circulación de las personas desde el día 28 de abril hasta el día 11 de mayo de 2020, dentro del siguiente horarios de 7:00 PM a 5:00 A.M. de lunes a domingo a partir de la fecha de expedición del presente decreto.

Parágrafo 1. Se EXCEPTÚAN de la medida dispuesta en el presente artículo las siguientes personas y servicios. (...)

ARTÍCULO SEGUNDO: transitoriamente y por razones de seguridad y las expuestas en el considerando del presente decreto, queda prohibido en toda la jurisdicción del municipio de San Calixto, Norte de Santander, el expendio y consumo de bebidas embriagantes a partir del día de hoy, 28 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo del 2020, en los horarios en que se ha dispuesto el toque de queda.

ARTÍCULO TERCERO: FRENTE AL MANEJO DE VELORIOS Y ENTIERROS. En caso de presentar fallecimiento de personas en el Municipio de San Calixto Norte de Santander, se deberán adoptar las siguientes medidas (...)

ARTÍCULO CUARTO: SUSPENDER, temporalmente la atención personal al público en todas las oficinas del ente territorial, los cuales deben adoptar las medidas internas a fin de atender las necesidades de sus usuarios, dicha suspensión se aplicará hasta el 11 de mayo de 2020, o antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que dieron origen o su estas persisten o se incrementan, evento en el cual podrán ser prorrogadas conforme a las directrices del Gobierno Nacional.

ARTÍCULO QUINTO: ORDENAR a la fuerza pública de la jurisdicción del municipio de San Calixto- Norte de Santander hacer cumplir en el presente decreto, para la cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el Municipio de San Calixto- Norte de Santander, y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en los artículo 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016.

(...)

Ahora bien, resulta importante para la Sala, determinar para su estudio, si el Decreto 037 del 28 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de San Calixto, cumple con los tres presupuestos señalados y requeridos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, para que proceda el control inmediato de legalidad así: (i) Debe tratarse de un acto de contenido general; (ii) Que se haya dictado en ejercicio de la

función administrativa; y (iii) Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que el presente medio de control corresponde a un control oficioso de naturaleza excepcional, en el cual deben cumplirse en su totalidad todos los anteriores presupuestos, pues de faltar alguno de ellos, no podría asumirse el control por esta vía que como se dijo es excepcional.

En ese sentido, es posible deducir del análisis realizado al Decreto 037 del 28 de abril de 2020, que el mismo es proferido por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, esto es, el Alcalde del Municipio de San Calixto, quien por medio del Decreto mencionado se encarga de adoptar medidas preventivas como el toque de queda con el objetivo de garantizar la efectividad del aislamiento preventivo obligatorio y evitar de esta manera la propagación del virus Covid-19.

En segundo lugar, es posible determinar que las medidas adoptadas por el Alcalde del Municipio de San Calixto, son de carácter general. Significando ello, que cubija a todos los ciudadanos y habitantes del Municipio de San Calixto, sin distinción alguna, de tal suerte que se satisface el presupuesto atinente a que se trate de un acto de contenido general.

Por último, respecto del tercer presupuesto, de (iii) *“Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción”*. Se hace necesario mencionar que la condición de procedencia, se refiere a que el acto administrativo de contenido general, además de ser dictado en ejercicio de la función administrativa, tenga como fin desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

Al respecto, encuentra la Sala, que el actuar del Alcalde del Municipio al ordenar en el Decreto 037 de 2020, el toque de queda en todo el territorio del municipio para evitar la propagación y contagio del virus Covid-19, no se fundamenta ni se desarrolla concretamente en un decreto legislativo proferido durante el estado de emergencia, sino que contrario sensu, este, se desarrolla de conformidad con las instrucciones de orden nacional dadas por el Presidente de la República a través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, y sus atribuciones propias como alcalde señaladas en la Ley 1801 de 2016 y la Ley 1551 de 2012, quienes a su tenor rezan:

“ARTÍCULO 202 DE LA LEY 1801 DE 2016. *Competencia Extraordinaria de policía de los Gobernadores y los Alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. (...)*

6. *Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan. (...)*”.

“ARTÍCULO 29 DE LA LEY 1551 DE 2012. *Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:*

ARTÍCULO 91. FUNCIONES. *Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.(...)*

b) *Decretar el toque de queda; (...)*”.

Significando lo anterior para la Sala que el Alcalde del Municipio, al ordenar la implementación del toque de queda desde el día 28 de abril a partir de las 00:00 horas, hasta las 23:59 horas del día Domingo 11 de mayo de 2020, como medida de aislamiento preventivo obligatorio, a través del Decreto 037 del 28 de abril de 2020, actuó de conformidad con lo establecido en la Ley 1801 de 2016, Ley 1551 de 2012 y el Decreto Nacional 457 de 2020.

En este último, si bien es cierto, es un decreto presidencial expedido en el marco de la emergencia sanitaria decretada donde se establecen instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores al ejercer su función en materia de orden público en el marco de la emergencia, también lo es que, no se trata de un decreto legislativo expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales dadas al presidente de la república conforme a lo dispuesto en el artículo 215 de la constitución y la Ley 137 de 1994.

En consecuencia, concluye la Sala, que el Decreto No. 037 del 28 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de San Calixto, al no ser dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias, no podrá ser objeto del control inmediato de legalidad, previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

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

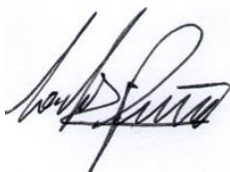
PRIMERO: DECLARAR la improcedencia del medio control de legalidad frente a los Decretos 037 del 28 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de San Calixto, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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



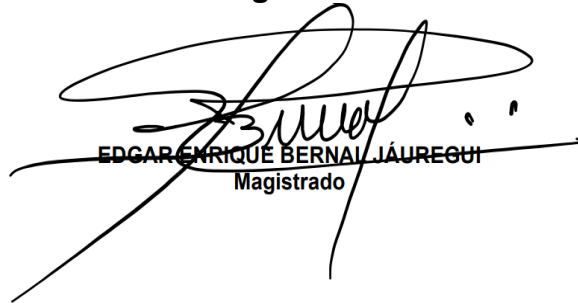
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



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: HERNANDO AYALA PEÑARANDA

San José de Cúcuta, doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00380-00
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. 080 del 6 de mayo de 2020, ambos expedidos por el Alcalde Municipal de Los Patios.

1.- ANTECEDENTES

1.1. Actuación procesal surtida

Desde el correo electrónico notificacionjudicial@lospatios-nortedesantander.gov.co fue enviado el 18 de mayo de 2020 al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación copia del Decreto N° 080 del 6 de mayo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Los Patios, 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 20 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 21 de mayo de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

1.2. Intervenciones

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad.

1.3 Concepto del Ministerio Público

El procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos de Cúcuta, como representante del Ministerio Público a través de respuesta allegada el 18 de junio de 2020, señala que el Decreto objeto de estudio fue expedido en desarrollo al

Decreto 637 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", que a su consideración es de contenido legislativo, pues fue expedido por el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, por lo cual considera es objeto de control inmediato de legalidad y en lo que hace relación a su juricidad la misma se encuentra desvirtuada, por falta de competencia del alcalde de declarar el estado de emergencia ecológica, atribución constitucional otorgada de manera exclusiva al Presidente de la República, conforme a las previsiones del artículo 215.

1.4. Actos objeto de control de legalidad

El texto del Decreto No. 080 del 6 de mayo de 2020 del Municipio de Los Patios materia de control es el siguiente:

"Decreto N°080 del 2020
(Mayo 6 de 2020)

"Por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de los Patios, dando cumplimiento al Decreto Presidencial No. 637 del 6 de mayo de 2020,"

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política el artículo 91 literal d) de la ley 136 de 1994, Decreto ley 785 de 2005, Decreto 1083 de 2015, Decreto No. 815 de 2018, Ley 1801 de 2016, artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Municipio de los Patios Norte de Santander, por el término de treinta (30) días calendario, en cumplimiento del Decreto Presidencial No. 637 del 6 de mayo de 2020, contados a partir de la vigencia de este decreto.

ARTICULO SEGUNDO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

**JOSÉ MIGUEL BONILLA CASTIBLANCO
ALCALDE MUNICIPAL"**

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 No. 080 del 6 de mayo de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, 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. 080 del 6 de mayo de 2020, "Por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de los Patios, dando cumplimiento al Decreto Presidencial No. 637 del 6 de mayo de 2020", resulta pasible de ser analizado 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 del Decreto No. 080 del 06 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Los Patios, en el presente medio de control inmediato de legalidad, en virtud a que no obstante se dirige a la totalidad de la población y en virtud de su condición de alcalde, mal puede considerarse se está desarrollando Decreto legislativo alguno, toda vez que lo dispuesto por éste, no fue más que adoptar decisión tomada por el gobierno nacional al declarar Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en virtud de lo normado en el Decreto 637 del 6 de mayo 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 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.

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

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, 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

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)

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 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.

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.

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

(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 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 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

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 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.

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 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 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

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».

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

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 los **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020**, mediante los cuales 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 entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el **Decreto No. 080 del 6 de mayo de 2020** “Por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de los Patios, dando cumplimiento al Decreto Presidencial No. 637 del 6 de mayo de 2020”, expedido por la Alcaldía del Municipio de Los Patios 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.

El **Decreto No. 080 del 6 de mayo de 2020** “(...) declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de los Patios (...)”

Al revisar el contenido de dicho decreto, el cual fue transcrito al inicio de la presente providencia, se advierte que desarrolla como medida de carácter general declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio del municipio de Los Patios Norte de Santander.

De lo anterior, se advierte que la determinación adoptada en el Decreto No. 080 del 6 de mayo de 2020 en el Municipio de Los Patios, es 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 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 Los Patios en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto No. 080 del 6 de mayo de 2020. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

2.5.3.- Que se trate de 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. 080 del 6 de mayo de 2020**, encuentra la Sala que el referido decreto se fundamentó, en las siguientes disposiciones normativas:

(i) Artículos 2, 48, 49 y 95 de la Constitución Política, respecto a los fines esenciales del estado, la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio, el deber de procurar el cuidado integral de la salud propia y de la comunidad conforme al principio de solidaridad.

(ii) Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, mediante el cual el Ministerio de Salud y Protección social declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.

(iii) Decreto 417 de 2020, a través del cual el Presidente de la República en compañía de sus ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta a todo el país por causa del coronavirus COVID-19.

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

(iv) Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones desde el 25 de marzo al 13 de abril de 2020.

(v) Decreto 531 del 8 de abril de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes del territorio nacional con algunas excepciones a partir del 13 de abril al 27 de abril de 2020.

(vi) Decreto 593 del 24 de abril de 2020 que ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir del 27 de abril al 11 de mayo de 2020.

(vii) Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, a través del cual se ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir del 11 de mayo, hasta el 25 de mayo de 2020.

(viii) Acuerdo No. 58 del 2 de abril de 2020, mediante el cual la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, establece los requisitos y lineamientos especiales para la destinación de los recursos del SGR y la aprobación de proyectos de inversión de acuerdo con la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional.

(ix) Sentencia C- 670 de 2015 de la Honorable Corte Constitucional, que reitera el contenido y alcance del requisito del presupuesto valorativo- juicio de necesidad de las medidas extraordinarias.

Dentro de las facultades constitucionales y legales para proferir el citado decreto, se indicaron las contempladas en el artículo 315 de la Constitución Política el artículo 91 literal d) de la ley 136 de 1994, Decreto ley 785 de 2005, Decreto 1083 de 2015, Decreto No. 815 de 2018, Ley 1801 de 2016, artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015.

De acuerdo con lo anterior, advierte la Sala que el **Decreto No. 080 del 6 de mayo de 2020**, no desarrolla decreto legislativo proferido por el Presidente de la República desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020, o del 6 de mayo al 6 de junio de 2020, que fue la vigencia del estado de emergencia declarado a través de los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 de 6 de mayo de 2020, toda vez que si bien tal decreto en su parte considerativa señala adoptar medidas contenidas en los citados decretos, así como en el **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*", **Decreto 636 del 6 de mayo 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*", 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

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 (...)".

Constitución Política y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016, no menos cierto resulta que el objeto del Decreto 080 del 6 de mayo último, obedece como lo reseña textualmente el alcalde a adoptar la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Municipio de los Patios Norte de Santander, por el término y en armonía con el Decreto Presidencial No. 637 del 6 de mayo de 2020, expedido por el gobierno nacional.

No pasa por alto esta Corporación que en su concepto el Ministerio Público, diera cuenta que los alcaldes no tienen las atribuciones legales ni constitucionales para declarar un Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico, conforme lo hiciera el señor Alcalde, pues la misma se encuentra en cabeza del Presidente de la República, cuestionamiento que escapa a la competencia prevista en la ley en la presente actuación, dado que el control de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, lo constituye como se ha indicado en múltiples actuaciones por ésta Corporación, se ciñe a precisar el que se pretenda desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, y no de la declaratoria del Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico,

Nada pues impide en esas condiciones, que si bien considera el señor Procurador promover las acciones judiciales pertinentes y dilucidar en ellas los cargos de inconstitucionalidad e ilegalidad que sugiere en su concepto.

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; se insiste, 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 del medio de control inmediato de legalidad el **Decreto No. 080 del 6 de mayo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, 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 Los Patios y al Procurador Judicial Delegado

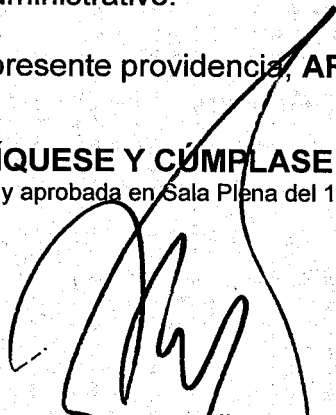
¹⁴ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional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

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

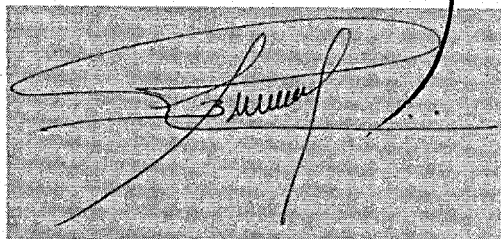
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

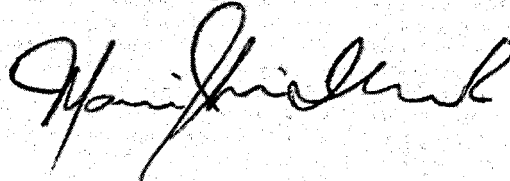
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del 12 de agosto de 2020)



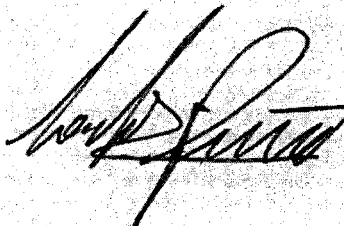
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



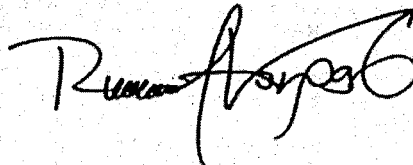
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



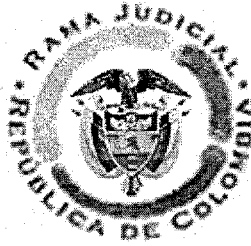
MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-



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

San José de Cúcuta, doce (12) de agosto del dos mil veinte (2020)

RADICADO: 54-001-23-33-000-2020-00456-00

**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. 0063 del 19 de junio de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Pamplona.

1.- ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El Secretario General y de Gobierno del Municipio de Pamplona remitió el 19 de junio de 2020, al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación copia del Decreto No. 0063 del 19 de junio de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Pamplona, 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 23 de junio 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 24 de junio 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 30 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.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00456-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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. 0063
(JUNIO 19 DE 2020)**

**“POR EL CUAL SE DECLARA LA LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE PAMPLONA Y
SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El alcalde del Municipio de Pamplona, Norte de Santander, República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 209, 315 de la Constitución Política, artículos 12, 14, 57, 58, 59 y 65 de la Ley 1523 de 2012, y la Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, Decreto 593 del 24 de abril de 2020, Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 proferidos por el gobierno nacional y decreto 542 del 18 de junio de 2020 emanado por el gobierno Departamental y demás normatividad vigente, y

CONSIDERANDO

Que, el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece que “Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución” señala de igual manera que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares”.

Que, el 6 de mayo de 2020, mediante decreto 636, el gobierno nacional ordena en su artículo primero aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que, el decreto 689 del 22 de mayo de 2020, prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020, a su vez extiende las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del 31 de mayo de 2020.

Que mediante decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el gobierno nacional prorroga (Sic) el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la república de Colombia, a partir de las cero horas (00:00) del día 01 de junio de 2020 hasta las cero (00:00) del día 01 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus (covid-19.)

*Que mediante decreto 542 del 18 de junio de 2020, el gobierno departamental modifico el decreto 517 del 30 de mayo de 2020, donde ordeno (sic) incluir un párrafo al artículo cuarto del decreto 0517 del 30 de mayo de 2020 del siguiente tenor: **parágrafo: “Los alcaldes de acuerdo con las condiciones especiales de orden publico (Sic) de cada municipio, podrán decretar la ley seca dentro del marco de la celebración del día del padre a llevarse a cabo el día 21 de junio de 2020”***

Que, el municipio de Pamplona acatando lo establecido por el gobierno nacional, y lo resuelto por el gobierno departamental dentro del marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19 y mantener el orden público so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad del covid-19 en el municipio de pamplona Norte de Santander.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00456-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: DECRETAR la ley seca en todo el territorio del municipio de Pamplona a partir de las dieciocho (18:00) horas del día veinte (20) de mayo de 2020 hasta las cero (00:00) horas del día veintitrés (23) de junio de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECRETAR la ley seca en todo el territorio del municipio de Pamplona a partir de las dieciocho (18:00) horas del día veintisiete (27) de mayo del 2020 hasta las cero (00:00) horas del día treinta (30) de junio de 2020.

ARTÍCULO TERCERO REMITIR. Copia del presente acto a la Estación de Policía de Pamplona y a los organismos de Seguridad que operen en el Municipio y demás autoridades Municipales, para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO. ORDENAR. A la Oficina de Prensa del municipio de Pamplona, la publicación del presente acto administrativo para difusión y conocimiento de la comunidad en general.

ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Pamplona, Norte de Santander a los diecinueve (19) días del mes de junio del año dos mil veinte (2020).

HUMBERTO PISCIOTTI QUINTERO
Alcalde Municipal de Pamplona"

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 No. 0063 del 19 de junio de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Pamplona, 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. 0063 del 19 de junio de 2020, "Por el cual se declara la Ley Seca en el Municipio de Pamplona y se dictan otras disposiciones", expedido por el Alcalde del Municipio de Pamplona, se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio,

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00456-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

primero deberá determinarse si el citado decreto es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad.

2.3. Tesis de la Sala

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad del Decreto No. 0063 del 19 de junio de 2020, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social, declarado por el gobierno nacional mediante los Decretos 417 del 17 de marzo o 637 del 6 de mayo 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 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

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: 54001-23-33-000-2020-00456-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

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, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la

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: 54001-23-33-000-2020-00456-00
 Control inmediato de legalidad
 Sentencia de única instancia

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 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

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.

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».

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.

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

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: 54001-23-33-000-2020-00456-00
 Control inmediato de legalidad
 Sentencia de única instancia

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	<i>Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.</i>
Competencia	<i>Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.</i>
	<i>Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.</i>
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	<i>A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
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.

2.2.4 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

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

públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario". El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: **(i)** la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y **(ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Asimismo, el Presidente de la República expidió el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, por medio del cual declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contado a partir de la vigencia de ese decreto.

2.5.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA EN EL SUB JUDICE

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0063 del 19 de junio de 2020 del Municipio de Pamplona 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 No. 0063 del 19 de junio de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Pamplona, se advierte que desarrolla como medida de carácter general, la de: **(i)** decretar la ley seca en todo el territorio del municipio de Pamplona, a partir de las dieciocho (18:00) horas del día veinte (20) de mayo de 2020 hasta las cero (00:00) horas del día veintitrés (23) de junio de 2020; y, a su vez, a partir de las dieciocho (18:00) horas del día veintisiete (27) de mayo del 2020 hasta las cero (00:00) horas del día treinta (30) de junio de 2020.

De lo anterior se advierte que, las determinaciones adoptadas en el Decreto No. 0063 del 19 de junio de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Pamplona, son de carácter general, pues cobijan sin distingo a la generalidad de los habitantes de dicho municipio. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

2.5.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.

Sobre este presupuesto, ha de advertirse que conforme lo ha señalado el Consejo

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00456-00
 Control inmediato de legalidad
 Sentencia de única instancia

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 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 Pamplona en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto No. 0063 del 19 de junio 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. 0063 del 19 de junio de 2020**, se indicaron las conferidas en los artículos 209 y 315 de la Constitución Política, artículos 12, 14, 57, 58, 59 y 65 de la Ley 1523 de 2012 y la Ley 1801 de 2016; así como, en el Decreto 780 de 2016, Decreto 593 del 24 de abril de 2020, Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, proferidos por el gobierno nacional, y el decreto 542 del 18 de junio de 2020, emanado por el gobierno departamental.

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

(i) Artículo 2 de la Constitución Política relacionado con los fines esenciales del Estado;

(ii) Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, expedido por el Presidente de la República, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”

(iii) El Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, expedido por el Presidente de la República, por el cual se prórroga la vigencia del citado Decreto 636 de 2020.

(iv) El Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, expedido por el Presidente de la República, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”

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

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00456-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

(v) El Decreto 542 del 18 de junio de 2020, por medio del cual el señor gobernador del Departamento modifica el Decreto 517 del 30 de mayo de 2020, incluyendo un párrafo cuarto al artículo cuarto del citado decreto, en el cual se establece que los alcaldes, de acuerdo con las condiciones especiales de orden público de cada municipio, podrán decretar la ley seca dentro del marco de la celebración del día del padre a llevarse a cabo el día 21 de junio de 2020, así como medidas de toque de queda y prohibición de algunas actividades presenciales.

De acuerdo con lo anterior, advierte la Sala que el Decreto No. 0063 del 19 de junio 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, o del 6 de mayo al 6 de junio de 2020, que fue la vigencia de los estados de emergencia declarados a través de los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020, respectivamente, toda vez que el citado decreto objeto de control de legalidad adopta las medidas contenidas en los **Decretos 636 y 749 del 28 de mayo de 2020**, decretos conferidos dentro de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4¹², 303¹³ y 315¹⁴ de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹⁵, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

Visto lo anterior, advierte la Sala que el Decreto No. 0063 del 19 de junio de 2020, objeto de análisis, tiene como fundamento principal los **Decretos 636, 689 y 749 de 2020**, en los cuales se ordenó por parte del Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo, prorrogado hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020, y del 01 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de julio, respectivamente, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitiendo -como garantía de dicha medida preventiva- el derecho de circulación de las personas, entre otros, para la adquisición de bienes de primera necesidad.

En ese orden, es claro que el Decreto No. 0063 del 19 de junio de 2020 del **Municipio de Pamplona**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto ordenar la Ley Seca en dicha municipalidad en el período de tiempo comprendido entre el 20 de mayo al 30 de junio, no fue expedido en el marco de declaratoria de un estado de excepción, esto es, el acto administrativo sometido a control no se profirió en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través de los Decretos Presidenciales 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de

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 (...)"

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 pública y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)"

¹⁵ En virtud de los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", invocada en el acto objeto de control, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00456-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, obedeció a la facultad legal prevista en las Leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016 para la adopción de acciones transitorias de policía, y no propiamente en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

Si bien lo dictado en el Decreto No. 0063 del 19 de junio de 2020 guarda relación con las causas que dieron lugar a la expedición de los Decretos 417 de 2020 y 637 de 2020, mediante los cuales se declaró el estado de excepción, lo cierto es, que no se expidió en desarrollo de los decretos legislativos que con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron expedidos.

En ninguna parte del texto el Alcalde municipal de Pamplona, sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento, actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado el estado de excepción en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra; 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 el medio de control inmediato de legalidad del **Decreto No. 0063 del 19 de junio de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Pamplona, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00456-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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

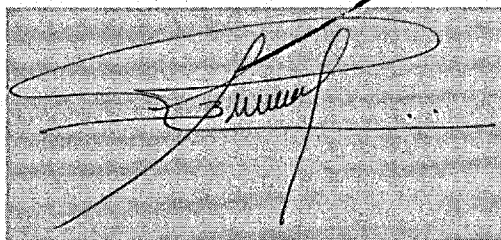
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

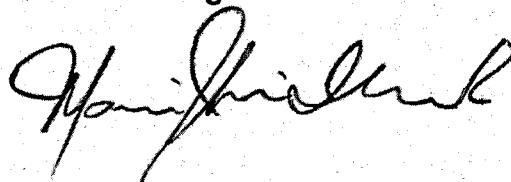
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena de la fecha)



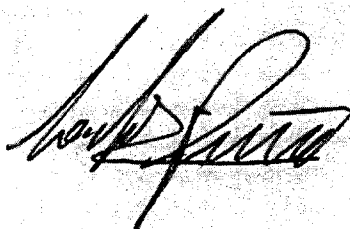
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



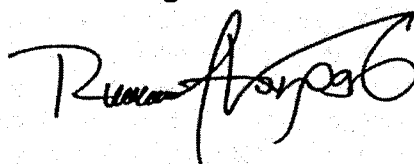
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-