



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00297-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 075 del 01 de mayo de 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar el Decreto 075 del 01 de mayo de 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LEY SECA Y TOQUE DE QUEDA GENERAL COMO MEDIDA TRANSITORIA DE POLICIA ADICIONAL AL DECRETO LEGISLATIVO 593 DE 2020*", proferido por el Alcalde del Municipio de Los Patios – Norte de Santander.

I. ANTECEDENTES

1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 04 de mayo de 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora en la misma fecha reseñada-, el Jefe de la Oficina Jurídica y Contratación remitió copia digital firmada del Decreto 075 del 01 de mayo de 2020 proferido dentro del marco de las medidas adoptadas para la prevención y contención virus coronavirus COVID-19 por parte la mencionada entidad territorial, con el fin de que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 04 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del presente asunto y ordenó la fijación de un aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de esta Corporación, en la misma fecha reseñada.

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

El proceso de la referencia fue objeto de estudio de acumulación dentro del expediente identificado con el radicado No. 54-001-23-33-000-2020-00296-00, habiéndose dispuesto mediante auto del veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020) proferido por el Magistrado Edgar E. Bernal Jáuregui que, en relación con el proceso de la referencia, no había lugar a decretar acumulación alguna en tanto no tenía conexidad con el Decreto

074, el cual era objeto de análisis dentro del primero de los expediente reseñados.

2. Intervenciones

2.1 Municipio de Los Patios

El apoderado judicial del Municipio de los Patios, mediante escrito, luego de hacer referencia a los antecedentes que motivaron la expedición del acto administrativo objeto de control, pone de presente lo siguiente:

Que, en relación con los requisitos formales, del contenido del Decreto 75 el 01 de mayo de 2020 se desprende que el acto está firmado por el señor Alcalde y que se trata de un tema relacionado con medidas policivas, con ocasión al estado de emergencia decretado por el gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y de conformidad con el decreto local 45 y 46 de 2020. Así mismo señala que, el acto confrontado tiene los elementos suficientes que permiten su identificación, número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

Sostiene que, respecto a los requisitos de fondo, el decreto de Decreto objeto de control fue expedido por el señor Alcalde, en ejercicio de su potestad reglamentaria que la facultad la ley 136 de 1994, Decreto nacional 417 de 2020 decretos locales 45 y 46 de 2020 entre otros. Demuestra lo anterior que dicho acto de contenido general fue expedido por la autoridad pública investida de competencia.

Finalmente resalta que el decreto confrontado guarda relación de conexidad, con el Decreto Nacional 417 del 17 de marzo 2020, y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y Ecológica en todo el territorio Nacional y con los decretos territoriales 45 Y 46 de marzo de 2020 en donde se declaró La Calamidad Pública. Por consiguiente, el decreto objeto de confrontación no contraria los fines por el cual fue decretado el estado de emergencia económica social y ecológica y menos el estado de calamidad pública decretada de manera territorial bajo los decretos 45 y 46 de 2020, en consecuencia, solicita que el mismo sea declarado ajustado a derecho.

2.2. Ministerio Público

No emitió concepto.

3. Acto objeto de control de legalidad

*"Decreto No.075 del 2020
(Mayo 01 de 2020)*

*"POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LEY SECA Y TOQUE DE QUEDA
GENERAL COMO MEDIDA TRANSITORIA DE POLICIA ADICIONAL AL
DECRETO LEGISLATIVO 593 DE 2020."*

*EL ALCALDE MUNICIPAL DE LOS PATIOS, DEPARTAMENTO NORTE DE
SANTANDER*

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 y demás normas expedidas al amparo de la emergencia económica, social y ecológica y por causa del coronavirus COVID -19 y,

CONSIDERANDO

Que, a nivel mundial la Organización Mundial de la Salud — OMS, el 11 de marzo de 2020 declaró la Pandemia Mundial por Covid-19.

Que, a través de los decretos 417, 418 y 420 del mes de marzo de 2020, el Gobierno Nacional de Colombia ha declarado la Emergencia Sanitaria, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y ha dictado medidas transitorias en materias de orden público.

Que, de conformidad con los artículos 201 y 205 de la ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que, en concordancia con las medidas tomadas a nivel mundial y nacional, el gobernador del departamento Norte de Santander mediante decretos N°308 y 311, del mes de marzo de 2020, declaró la Calamidad Pública en el departamento Norte de Santander y adoptó medidas transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus — Covid19.

Que, a nivel municipal, el alcalde de Los Patios, mediante los decretos No. 045, 046 y 047, declaró la Calamidad pública en el municipio de Los Patios y dictó algunas restricciones de orden público.

Que, a través del Decreto legislativo 457 del 22 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Mediante circular No. 0018 y 0011 del 10 de marzo de 2020 y el Ministerio de Salud y Protección Social, estableció acciones de contención y recomendaciones ante el coronavirus.

El Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resoluciones No. 380 del 10 de marzo de 2020 y No.385 del 12 de marzo de 2020, ante la identificación del nuevo Coronavirus, el cual se trasmite de persona a persona, pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica con FIEBRE, ESCALOFRÍOS Y DOLOR MUSCULAR, pero puede desencadenar en una NEUMONÍA GRAVE.

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

Que mediante Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional imparte instrucciones para expedir normas en materia de Orden Público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19.

Que, mediante comunicado oficial de 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia, anunció aislamiento preventivo obligatorio para todos los colombianos desde el martes a las (23:59) hasta el lunes 13 de abril a las (00:00) horas.

Que, el Ministerio del interior, expide el Decreto N°457 del veintidós (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", Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Que mediante Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, el Ministerio de Interior imparte instrucciones de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ampliando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que, el Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020, el gobierno Nacional decreta el asilamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

Que, teniendo en cuenta que el numeral 37 del artículo 3 del Decreto legislativo 593 del 24 de abril de 2020, permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, se hace necesario reglamentar el cumplimiento de la presente disposición.

Que, el Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020 en su artículo 3 numerales 19 y 36 permite el desarrollo de las actividades mercantiles de la "ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas" y de igual forma, para "la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercializaban y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados,' y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio". Así mismo, y con el propósito de mejorar la salud mental de las personas, generar actividad física y evitar el sedentarismo, se permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, de personas que se encuentren en un rango de edad de 18 a 60 años. Razón por la cual se hace necesaria la respectiva reglamentación

con enfoque territorial mediante las disposiciones establecidas en el presente Decreto.

Que, las Resoluciones 666 y 675 del 24 de abril de 2020, emitida por el Ministerio de Salud de Protección Social, adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Que, el gobernador de Norte de Santander mediante Decreto 376 del 26 de abril de 2020, dispuso ampliar la medida de aislamiento preventivo.

Que, mediante Decreto municipal 074 del 27 de abril de 2020, se dispuso dar continuidad al aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Los Patios y se dictaron otras disposiciones relativas a la incorporación del Decreto legislativo 593 del 24 de abril de 2020 en nuestro territorio.

Que, en las últimas semanas se ha presentado un incremento considerable en los casos de violencia intrafamiliar acompañado de consumo de bebidas embriagantes y riñas callejeras, así como diferentes eventos de orden público en jurisdicción del municipio de Los Patios.

Que, de acuerdo a la permanencia de la amenaza que representa el riesgo de contagio por la enfermedad coronavirus covid-19, y ante la señal de alarma emitida por la O.M.S. para Latinoamérica, resulta necesario continuar protegiendo la salud pública de los habitantes del municipio de Los Patios e incrementar las medidas de contención del virus.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTICULO 1. LEY SECA Y TOQUE DE QUEDA GENERAL. Como medida transitoria de policía para la contención de la propagación de la enfermedad del coronavirus Covid-19, con carácter adicional al aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Decreto legislativo 593 de 2020 y con el propósito de garantizar el orden público en el municipio de Los Patios Norte de Santander, se decreta LEY SECA Y TOQUE DE QUEDA GENERAL desde las 20:00hrs del día 01 de mayo de 2020 y hasta las 00:00hrs del día 11 de mayo de 2020, restringiendo el consumo y expendio de bebidas embriagantes, así como la libre circulación de todas las personas en nuestro territorio en los siguientes horarios:

- DE LUNES A VIERNES: Entre las 22:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente.*
- SABADOS, DOMINGOS Y FESTIVOS. Entre las 20:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente.*

ARTICULO 2. EXCEPCIONES. Con el fin de que la medida transitoria de LEY SECA Y TOQUE DE QUEDA GENERAL, garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y a la supervivencia, se exceptúan exclusivamente:

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
- 2. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud — OPS y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*

3. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, mediante el servicio de entrega a domicilio.

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

5. Servidores públicos, trabajadores oficiales y contratistas necesarios para la atención a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19, miembros de la fuerza pública activa, fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa unidades de rescate y emergencia en todas sus modalidades. Así como los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios.

6. El servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga, así como el hospedaje y alojamiento de conductores.

7. Parqueaderos para vehículos de transporte público.

8. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios.

9. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

11. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

ARTICULO 3. CARACTER AOICIONAL Y TRANSITORIO. La medida de LEY SECA Y TOQUE DE QUEDA establecida en el presente Decreto municipal, es adicional al aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, y sin perjuicio de las demás medidas contempladas en los Decretos municipales precedentes, detallados a continuación:

MEDIDA	CONTENIDO Y ALCANCE	NORMA	AUTORIDAD	REFERENCIA
PICO Y CEDULA	Los ciudadanos diferentes a los que, por su actividad, condición o eventualidad se encuentren facultados para circular por el territorio nacional y que, en ejercicio de su derecho excepcional de circulación se dispongan a realizar cualquiera de las actividades permitidas por el artículo 3 del Decreto Legislativo 593 de	DECRETO 063 DE ABRIL 05 DE 2020	ALCALDE MUNICIPAL	LUNES - 1 Y2
		ARTÍCULO 2		MARTES - 3-4
				MIERCOLES - 5 Y 6
				JUEVES - 7 Y 8
				VIERNES - 9 Y 0
				SABADO - 1, 2, 3, 4 Y 5

	2020, deberán hacerlo los días que de acuerdo al digito de terminación de sus cédulas, se hallen autorizados.			DOMINGO – 6, 7, 8, 9, Y 0
PICO Y PLACA	<p>Los ciudadanos diferentes a los que, por su actividad, condición o eventualidad se encuentren facultados para circular por el territorio nacional y que, en ejercicio de su derecho excepcional de circulación se dispongan a realizar cualquiera de las actividades permitidas por el artículo 3 del Decreto Legislativo 593 de 2020, podrán hacerlo a bordo de sus vehículos particulares siempre que de acuerdo al número de terminación de su placa de hallen autorizados para tal fin.</p> <p>El límite de ocupantes por vehículo particular se encuentra restringido a una sola persona "conductor".</p>	RESOLUCIÓN No. 192 DE ABRIL 04 DE 2020	INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE LOS PATIOS	<p>DIAS DEL MES PAR: 2, 4, 6, 8, 0</p> <p>DIAS DEL MES IMPAR: 1, 3, 5, 7 y 9.</p>
MEDIDA	CONTENIDO Y ALCANCE	NORMA	AUTORIDAD	REFERENCIA
SUSPENSIÓN TRANSITORIA DEL PICO Y CEDULA PARA LA PRACTIVA DE LA ACTIVIDAD FISCAL Y EL EJERCICIO AL AIRE LIBRE ENTRE LAS 5:00AM Y LAS 7:30AM	Las personas que se encuentren en un rango de edad entre los 18 a 60 años, podrán practicar la actividad física y el ejercicio al aire libre entre las 5:00am y las 7:30 am por un periodo de duración de una (1) hora diaria, todos los días de la semana, siempre que lo	<p>DECRETO LEGISLATIVO 593 DE 2020</p> <p>DECRETO MUNICIPAL 070 DE 2020</p>	<p>PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA</p> <p>ALCALDE MUNICIPAL</p>	<p>DE LUNES A DOMINGO</p> <p>ENTRE LAS 5:00AM Y LAS 7:30 POR UNA DURACIÓN DE 1 HORA DIARIA POR PERSONA MANTENIEN</p>

	<i>realicen manteniendo el radio de un (1) kilómetro de su vivienda.</i>			DO EL RADIO DE UN (1) KILÓMETRO DE SU VIVIENDA
RESTRICCIÓN A SERVICIOS DE ENTREGA A DOMICILIO	<i>El suministro de servicios de mensajería y domicilios no esenciales, queda suspendido desde las 22:00hrs y hasta las 05:00hrs del día siguientes.</i>	DECRETO MUNICIPAL 073 DE 2020	ALCALDE MUNICIPAL	RESTRICCIÓN A PARTIR DE LAS 22:00HRS Y HASTA LAS 05:00HRS DEL DÍA SIGUIENTES
HORARIO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO DE 6:00AM HASTA LAS 18:00HRS	<i>Las personas, establecimientos y locales comerciales, diferentes a los dedicados a la asistencia y prestación de servicios de salud, que se encuentran facultados para desarrollar su actividad mercantil, no podrán realizar atención al público en horarios diferentes entre las 6.00am hasta las 18:00hra los días de lunes a viernes salvo a través de entrega a domicilio.</i>	DECRETO MUNICIPAL 063 DE ABRIL 05 DE 2020 ARTÍCULO 2 PARÁGRAFO 3 DECRETO LEGISLATIVO 593 DE 2020 Y 536 DE 2020	ALCALDE MUNICIPAL PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	DE LUNES A VIERNES ATENCIÓN AL PÚBLICO SOLO 6:00am HASTA 18:00hrs
PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES	<i>Queda prohibido el consumo de bebidas embriagantes, en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero hora (00:00 am) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) horas del día 11 de mayo de 2020, no queda prohibido el expendido de bebidas embriagantes.</i>	DECRETO LEGISLATIVO 531 DE ABRIL 8 DE 2020 ARTÍCULO 6 DECRETO MUNICIPAL 067 DE ABRIL 10 DE 2020 ARTÍCULO 4	GOBIERNO NACIONAL ALCALDE MUNICIPAL	ESTÁ PROHIBIDO CONSUMIR BEBIDAS EMBRIAGANTES EN ESPACIOS ABIERTOS Y ESTABLECIMIENTOS
LEY SECA Y TOQUE DE QUEDA GENERAL	<i>Queda prohibido el expendido y consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos, abiertos y</i>	DECRETO MUNICIPAL 075 DE 2020	ALCALDE MUNICIPAL	SE PROHIBE LA VENTA Y CONSUMO DE LICOR Y LA

	<p>establecimientos de comercio dedicados a su venta. Así como la circulación de todas las personas. De lunes a Viernes: Desde las 22:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente. Sábado, Domingo y Festivos: Desde las 20:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente.</p>		<p>CIRCULACIÓN DE TODAS LAS PERSONAS</p> <p>Lunes a viernes:</p> <p>Desde las 22:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente</p> <p>Sábado, Domingo y Festivos: Desde las 20:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente.</p>
--	--	--	---

ARTICULO 4. Requierase a las autoridades de policía, militares y de gobierno municipal, para que, de presentarse violación e inobservancia de las medidas adoptadas en el presente Decreto municipal, se permitan dar aplicación de la sanción penal prevista en el artículo 368 del código Penal, imposición de multas según lo establecido por el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, así como lo establecido en las medidas correctivas señaladas por la ley 1801 de 2016.

ARTICULO 5. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de las 00:00hrs del día 01 de mayo de 2020 y no deroga Decreto municipal precedente alguno.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSE MIGUEL BONILLA CASTIBLANCO
ALCALDE MUNICIPAL"

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

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

2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si el Decreto 075 del 01 de mayo de 2020, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

3 Tesis de la Sala Plena

Dado que el Decreto 075 del 01 de mayo de 2020, no satisface el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del citado acto; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

4 Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

4.1. De la naturaleza del control inmediato de legalidad

De acuerdo con la Constitución Política cuando quiera que existan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente podrá, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos determinados por el constituyente, para de esa manera salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indudablemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción "*(...) no genera un Estado de Poder sino un Estado que se encuentra sometido a la propia Constitución, a los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los Estados de Excepción y a la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción*".¹

En razón de lo anterior, la Carta Constitucional instituyó que con ocasión de la declaratoria de un Estado de Excepción, las decisiones del Ejecutivo y demás autoridades administrativas son objeto de controles constitucionales y legales, de orden político y jurídico, a través de los cuales se pretende que aun en condiciones de anormalidad la Constitución siga siendo el pilar fundamental sobre el cual se construye la Sociedad.

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

Uno de aquellos controles jurídicos establecidos en la Ley es, precisamente, el Control Automático de Legalidad, el cual opera frente a actos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa y que derivan su existencia de un Decreto Legislativo. Sobre tal control automático de legalidad en comento, la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994² en su artículo 20, textualmente establece:

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

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

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

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

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

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

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

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

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

⁴ En la tradición anglosajona son conocidas como soft law y en nuestro medio algunos doctrinantes las incluyen dentro del denominado «derecho blando». Cfr. ALEXANDER SÁNCHEZ PÉREZ, *Las normas de derecho blando. Un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 69

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

De la normativa trascrita *ut supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

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

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

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

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

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

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
Marco jurídico para la revisión de las medidas	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.

4.2 Caso concreto

4.2.1 Antecedentes administrativos remitidos por el Municipio de Los Patios

- Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- Circular externa No. 0018 del 10 de marzo de 2020 emanada por Ministerio de Salud y de la Protección Social, el Ministro de Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

- Circular conjunta 001 del 11 de abril de 2020 proferida por el Ministerio Vivienda, Ciudad Y Territorio, el Ministerio de Salud y de la Protección Social y el Ministerio del Trabajo.
- Decreto 045 del 16 de marzo de 2020 expedido por alcalde municipal de Los Patios.
- Decreto 046 del 17 de marzo de 2020 proferido por alcalde municipal de Los Patios.
- Decreto 047 del 18 de marzo de 2020 emanado por alcalde municipal de Los Patios.
- Decreto 000308 del 14 de marzo de 2020 expedido por Gobernador de Norte de Santander.
- Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020 proferido por el Gobernador de Norte de Santander.
- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República.
- Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 emanado por el Presidente de la República.
- Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 preferido por el Presidente de la República.
- Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 preferido por el Presidente de la República.
- Decreto 531 del 08 de abril de 2020 expedido por el Presidente de la República.
- Decreto 593 del 24 de abril de 2020 preferido por el Presidente de la República.
- Decreto 074 del 27 de abril de 2020 emanado por el Alcalde del Municipio de Los Patios
- Decreto 075 del 27 de abril de 2020 emanado por el Alcalde del Municipio de Los Patios.
- Decreto 000376 del 26 de abril de 2020 expedido por el Gobernador de Norte de Santander.
- Resolución No. 000675 del 24 de abril de 2020 emanada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- Resolución No. 00000380 del 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- Resolución No. 000385 del 12 de marzo de 2020 emanada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.

4.2.2. Estudio de procedencia

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

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

En virtud de lo anterior se procederá a determinar si dentro del *sub judice* es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 075 del 01 de mayo de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Los Patios o si, por el contrario, habrá lugar a declarar la improcedencia del presente medio de control.

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

Ahora bien, según Libardo Rodríguez⁸ se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 075 del 01 de mayo de 2020 el cual fue transcrito en acápites precedentes, se observa que en ellos se adoptan una serie de medidas de carácter general las cuales guardan relación, entre otras cosas, con declarar la Ley seca y el toque de queda como medida transitoria de policía en el Municipio de Los Patios – Norte de Santander junto con sus respectivas excepciones, así como la reiteración de las medidas contenidas en otros Decretos de alcance municipal respecto a medidas referentes a pico y cédula, pico y placa, y demás de esa naturaleza.

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

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

Ahora bien, no ha sido pacífica la definición de lo que se refiere a la noción de "*función administrativa*"; al respecto, para Alberto Montaña Plata, aquel concepto tiene que ver con "... una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado."⁹

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

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

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

⁹ Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

Ahora bien, para el caso *sub judice* tenemos que el Decreto 075 del 01 de mayo de 2020 fue expedido por el burgomaestre municipal de los Patios con fundamento en lo establecido en el artículo 315 de la constitución política, el artículo 91 literal d) de la Ley 136 de 1994, el Decreto ley 785 de 2005, el Decreto 1083 de 2015, el Decreto 815 de 2018, la Ley 1801 de 2016 y el art. 58 de la Ley 1523 de 2012, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, se desempeña como autoridad de policía del Municipio y, además, tiene a su cargo la dirección administrativa del respectivo ente territorial.

Así las cosas, se tiene que el Alcalde del Municipio de Los Patios en uso de las atribuciones expuestas profirió el Decreto objeto de control, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición del mismo obedeció al ejercicio de la función administrativa en cabeza de este en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas facultades para el cumplimiento de sus deberes y con ello la consecución de los fines del Estado. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

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

Ahora bien, el Decreto 075 del 01 de mayo de 2020, fue expedido por el alcalde del Municipio de Los Patios con fundamento en las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, y además en los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- ✓ La declaratoria hecha por la Organización Mundial de la Salud respecto a considerar el Covid-19 como pandemia.
- ✓ Los Decretos 417¹⁰, 418¹¹ y 420¹² expedidos por el Presidente de la República.
- ✓ Los artículos 201¹³ y 205¹⁴ de la ley 1801 de 2016¹⁵.
- ✓ Los Decretos 308¹⁶ y 311¹⁷ de marzo de 2020 expedidos por el Gobernador de Norte de Santander.

¹⁰ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

¹¹ Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público

¹² Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19

¹³ ARTÍCULO 201. ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR. Corresponde al gobernador: (...)

¹⁴ ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. Corresponde al alcalde: (...)

1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.

(...)

16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

¹⁵ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

¹⁶ Por medio del cual se Declara la calamidad pública en el Departamento Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Por medio de cual se adoptan medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el Departamento Norte de Santander.

- ✓ Los Decretos 045 del 16 de marzo¹⁸, 046 del 17 de marzo¹⁹ y 047 del 18 de marzo²⁰ de 2020, expedidos por el alcalde Municipal de Los Patios.
- ✓ Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 emanado por el Presidente de la República²¹.
- ✓ Circulares 018 y 0011 del 10 de marzo de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- ✓ Resoluciones No. 380 del 10 de marzo²², 385 del 12 de marzo²³, 666²⁴ y 675²⁵ del 24 de abril de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- ✓ Decreto 376 del 26 de abril de 2020²⁶ expedido por el Gobernador de Norte de Santander.
- ✓ Decretos 531 del 08 de abril²⁷ y 593 del 24 de abril²⁸ de 2020 emanados por el Presidente de la República.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante el Decreto 075 del 01 de mayo de 2020 no se pueden entender expedidas en desarrollo expreso de decreto legislativo alguno proferido dentro del marco del estado de excepción, pues de hecho las mismas tienen como fundamento disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales, departamentales e incluso disposiciones locales, en los términos ampliamente descritos.

En efecto, si bien los precitados Decretos fueron proferidos por una autoridad territorial -presupuesto subjetivo- y tiene como finalidad adoptar medidas dentro del marco de la emergencia sanitaria por causa del Covid-19, lo cierto es que lo allí adoptado no resultan *per se*, ser desarrollo de las potestades de excepción adoptadas por el Presidente de la República a través de los Decretos legislativos proferidos por éste dentro el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarado sino que, por el contrario, tienen como fundamento el desarrollo, de un parte, de facultades ordinarias materializadas especialmente en los arts. 315 de la Constitución Política así como lo dispuesto en las leyes 1801 de 2016 y 1523 de 2012, las cuales guardan relación con las atribuciones con las cuales que cuentan los burgomaestres municipales como autoridad encargada de conservar el orden público y fungir como autoridad de policía, y de otra, el acatamiento de lo dispuesto en: (i)

¹⁸ Por medio del cual se declara la calamidad pública en el Municipio de Los Patios Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.

¹⁹ Por medio del cual se modifica el decreto 045 del 2020 en el cual se declara la calamidad pública en el Municipio de Los Patios Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Por medio del cual se modifica el horario de trabajo de los empleados de la alcaldía Municipal

²¹ 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

²² Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del Coronavirus COVID19 y se dictan otras disposiciones.

²³ Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus

²⁴ Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.

²⁵ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19 en la industria manufacturera.

²⁶ Por medio del cual se amplía en el Departamento Norte de Santander la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

²⁷ 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.

²⁸ 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

algunas Resoluciones²⁹ y Decretos³⁰ proferidos por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y el Gobernador de Norte de Santander, respectivamente, que, en principio, no tiene que ver con decisiones expedidas dentro del marco del estado de excepción declarado, y (ii) decisiones expedidas por el Presidente de la República contenidas en los Decretos 420 del 18 de marzo, 457 del 22 de marzo, 531 del 08 de abril y 593 del 24 de abril de 2020 respecto de los cuales hay que aclarar que su naturaleza no es la de ser decretos legislativos, sino que fue expedidos por el mandatario nacional en su calidad de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, a quien le corresponde conservar en todo el territorio nacional el orden público, según lo dispone el numeral 4.º del artículo 189 de la Carta Política. Es decir, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a la luz de lo preceptuado en el art. 215 de la Constitución Política.

En este sentido debe decirse que si bien algunas de las normas – específicamente las Resoluciones 000675 del 24 de abril de 2020 y 000666 del 24 de abril de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social- en las cuales se fundamenta el Decreto objeto de control tienen como fundamento a su vez el Decreto legislativo 539 del 13 de abril de 2020, lo cierto es que, a juicio de esta Sala, no puede bastar con la enunciación de cualquiera de aquellos decretos legislativos para acentuar que los actos administrativos que se expidan se dan en desarrollo de lo contenido en ellos, pues para que aquello se pueda entender de esa manera se hace necesario que en definitiva lo dispuesto a través del acto(s) emanado(s) implique aplicabilidad en concreto del Decreto que dice desarrollar; es decir, que se adopten decisiones a partir de las cuales se haga efectivo lo dispuesto en el decreto desarrollado; en ese sentido, aun cuando a través de las citadas Resoluciones- en desarrollo de lo establecido en el Decreto Legislativo mencionado- se dispuso adoptar el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia covid-19, entre otras, en la industria manufacturera, no se observa aplicación de aquello para los efectos del acto administrativo objeto de control pues mediante aquel el alcalde municipal se limitó fue a adoptar medidas como: declarar la Ley seca y el toque de queda como medida transitoria de policía en el Municipio de Los Patios – Norte de Santander junto con sus respectivas excepciones, así como la reiteración de las medidas contenidas en otros Decretos de alcance municipal respecto a medidas referentes a pico y cédula, pico y placa, y demás de esa naturaleza, sin que se observe alusión expresa a los protocolos de que tratan las Resoluciones en comento.

Así mismo, si bien el Decreto 075 del 01 de mayo de 2020 tiene como fundamento el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, es claro que el citado Decreto presidencial no resulta ser un Decreto legislativo proferido

²⁹ Como las Resoluciones No. 380 del 10 de marzo, 385 del 12 de marzo, expedidas con anterioridad a la Declaratoria del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica realizada por el Presidente de la República en un primer momento mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

³⁰ Decretos expedidos en ejercicio y con fundamento en las facultades ordinarias del Gobernador de Norte de Santander, tales como, la Ley 1523 de 2012, 1801 de 2016 y el Decreto 780 de 2016, así como el acatamiento de las disposiciones emanadas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 –antes de la declaratoria del estado de excepción- y el presidente de la República a través de los Decretos ordinarios 418 y 420 de 2020, cuya naturaleza no es la de ser Decretos Legislativos.

como desarrollo del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarar toda vez que, de hecho, es aquel Decreto el que precisamente declara aquel estado³¹, aunado a que a través de aquel no se adoptan medidas relacionadas con toque de queda, ley seca, pico y cédula, entre otras, las cuales tiene que ver con la función de policía atribuida por el legislador ordinario a los mandatarios locales, de conformidad con las disposiciones ya reseñadas en párrafos precedentes.

Sumado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral del Decreto 075 del 01 de mayo de 2020 puede observarse que en ninguna parte el Alcalde del Municipio de Los Patios refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico expreso para expedir el acto administrativo objeto de control actuar en desarrollo o en cumplimiento de alguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias derivadas de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el Decreto 075 del 01 de mayo de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas *up supra*; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA– y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 075 del 01 de mayo de 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LEY SECA Y TOQUE DE QUEDA GENERAL COMO MEDIDA TRANSITORIA DE POLICIA ADICIONAL AL DECRETO LEGISLATIVO 593 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 del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

³¹ Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo."

(...)

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

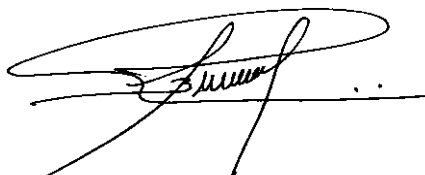
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de la fecha)



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
MAGISTRADO



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

Rad	: 54-001-23-33-000-2020-00336-00.
Entidad administrativa	: Municipio de Sardinata.
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 038 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Sardinata.

II.- ANTECEDENTES

2.1. Actuación procesal

Fue remitido por parte del Municipio de Sardinata, el Decreto No. 038 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Sardinata y repartido mediante el proceso 2020-00336.

Posteriormente, mediante auto de fecha trece (13) de mayo de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de Control inmediato de legalidad sobre el Decreto No.038 del 13 de abril de 2020, expedido por el Municipio de Sardinata.

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, quien rindiera concepto en los siguientes términos.

Ministerio Público:

En la oportunidad procesal, luego de exponer sobre la naturaleza del medio de control, precisa que teniendo en cuenta que dicho medio de control es el instrumento jurídico previsto para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan en desarrollo de decretos legislativos y que el citado Decreto no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, se considera que no es objeto de control inmediato de legalidad.

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 038 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Sardinata.

3.2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si en el caso concreto procede efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 038 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Sardinata, 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 del acto administrativo sujeto 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

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.

ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- En lo relativo a su control:

Los Decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

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

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

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

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

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

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

“(...) De acuerdo con los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado “las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción” cuando emanen de las autoridades nacionales.

De otra parte, el artículo 185 CPACA determinó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, “recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así (...)”.

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

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

4. Estudio del acto administrativo objeto de revisión.

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

1. El Decreto 038 del 13 de abril de 2020.

1. El Alcalde del Municipio de Sardinata expidió el Decreto No. 038 de fecha 13 de abril de 2020, “*Por el cual se adoptan medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio ordenado mediante Decreto Nacional 531 del 08 de abril de 2020*”.

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

- Artículos 296 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”.
- Decreto 531 del 08 de abril de 2020, proferido por el Presidente de la República, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

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

“ARTÍCULO PRIMERO. Adoptar en el municipio de Sardinata para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el presidente de la república en todo el territorio nacional mediante Decreto 531 de 2020, las siguientes medidas durante el periodo comprendido entre las 00:00 horas del 13 de abril y las 00:00 horas del 27 de abril de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO. Para la adquisición de bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas. Medicamentos, dispositivos, médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, se establece la siguiente medida en el municipio de Sardinata:

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

Se establece como horario para el abastecimiento presencial de productos de primer a necesidad en los mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal de establecimientos y locales comerciales en el horario comprendido entre las 6:00 am y 12:00 meridiano.

Se implementará el pico y cédula conforme al siguiente detalle:

LUNES. Podrán salir las personas con el último dígito de su cédula 1 y 2.

MARTES: Podrán salir las personas con el último dígito de su cédula 3 y 4.

MIÉRCOLES: Podrán salir las personas con el último dígito de su cédula 5 y 6.

JUEVES: Podrán salir las personas con el último dígito de su cédula 7 y 8.

VIERNES: Podrán salir las personas con el último dígito de su cédula 9 y 0.

SABADO: Podrán salir las personas con el último dígito de su cédula 1, 2, 3, 4 Y 5.

DOMINGO: Podrán salir las personas con el último dígito de su cédula 6, 7, 8, 9 y 0.

ARTÍCULO TERCERO: Las personas que desarrollen alguna de las actividades exceptuadas en el artículo tercero del decreto 531 de 2020, deberá estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones ante el Secretario de Gobierno del municipio de Sardinata.

ARTICULO CUARTO: Restringir la movilización de toda clase de vehículos (motocicletas, automóviles, camionetas, camiones, volquetas) en el caso urbano del municipio de Sardinata.

(...):

Ahora bien, resulta importante para la Sala, determinar para su estudio, si el Decreto 038 del 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Sardinata, 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 mencionar del análisis realizado al Decreto 038 del 13 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 Sardinata, quien por medio del Decreto mencionado se encarga de adoptar medidas como el aislamiento preventivo obligatorio con el objetivo de garantizar la vida y salud de los habitantes del Municipio de Sardinata.

En segundo lugar, es posible determinar que las medidas adoptadas por el Alcalde del Municipio de Sardinata, son de carácter general. Significando ello, que cubija a todos los ciudadanos y habitantes del Municipio de Sardinata, 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 de Sardinata al ordenar en el Decreto 038 de 2020 el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del municipio de Sardinata, 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 531 del 08 de abril de 2020, y sus atribuciones propias como alcalde señaladas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, quien a su tenor reza:

“ARTÍCULO 202 DE LA LEY 1801 DE 2016. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE

EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado. (...)."

Por lo tanto, queda claro para la Sala que, el Alcalde del Municipio de Sardinata, al ordenar la implementación del aislamiento preventivo en el municipio de Sardinata, durante el periodo comprendido entre las 00:00 horas del 13 de abril y las 00:00 horas del 27 de abril de 2020, como medida de prevención y/o contagio del virus Covid-19, a través del Decreto 038 del 13 de abril de 2020, actuó de conformidad con lo establecido en la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Nacional 531 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 presente Decreto No. 038 del 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Sardinata, no podrá ser objeto del control inmediato de legalidad, previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con lo anteriormente expuesto.

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 al Decreto 038 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Sardinata, 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 SARDINATA** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del _19 de agosto de 2020)



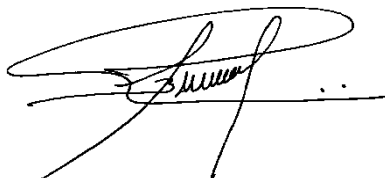
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

Rad	: 54-001-23-33-000-2020-00276-00.
Entidad administrativa	: Municipio de Puerto Santander.
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 031 del 25 de abril de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander.

II.- ANTECEDENTES

2.1. Actuación procesal

Fue remitido por parte del Municipio de Puerto Santander, el Decreto No. 031 del 25 de abril de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander y repartido mediante el proceso 2020-00276.

Posteriormente, mediante auto de fecha cuatro (04) de mayo de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de Control inmediato de legalidad sobre el Decreto No.031 del 25 de abril de 2020, expedido por el Municipio de Puerto Santander.

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 031 del 25 de abril de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander.

3.2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si en el caso concreto procede efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 031 del 25 de abril de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander, o si, por el contrario, ¿Esta 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 del acto administrativo sujeto 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

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.

de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

- Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

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

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

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

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

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

“(..). De acuerdo con los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado “las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción” cuando emanen de las autoridades nacionales.

De otra parte, el artículo 185 CPACA determinó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, “recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así (...).”

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

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

4. Estudio del acto administrativo objeto de revisión.

En esta oportunidad el acto administrativo que convocan la atención de la Sala, para realizar el estudio de control de legalidad, es el proferido por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander, contenido en:

1. El Decreto 031 del 25 de abril de 2020.

1. La Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander expidió el Decreto No. 031 de fecha 25 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 del Municipio de Puerto Santander”*.

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

- Artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, 296, 303 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”*.
- Ley estatutaria 1751 de 2015 *“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”*.

- 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”*.
- Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, *“Por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años”*.
- Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, proferida por el Presidente de la república, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*.
- Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, proferida por el Presidente de la Republica, *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*.
- 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”*.
- Decreto 531 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Presidente de la Republica, *“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 593 del 24 de abril de 2020, proferido por el Presidente de la Republica, *“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. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio d todas las personas habitantes del Municipio de Puerto Santander a partir del lunes 27 de abril desde las 00:00 horas, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, EN ARMONIA CON EL Decreto 593 del 24 de abril de 2020 expedido por el señor Presidente de la República de Colombia.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. *Asistencia y prestación de servicios de salud.*
2. *Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos, médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*

3. *Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casa de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chances y lotería, y a servicios notariales y de Registro de Instrumentos Públicos.*

(...):”

Ahora bien, resulta importante para la Sala, determinar para su estudio, si el Decreto 031 del 25 de abril de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander, 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 mencionar del análisis realizado al Decreto 031 del 25 de abril de 2020, que el mismo es proferido por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, esto es, la Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander, quien por medio del Decreto mencionado se encarga de adoptar medidas como el aislamiento preventivo obligatorio con el objetivo de garantizar la vida y salud de los habitantes del Municipio de Puerto Santander.

En segundo lugar, es posible determinar que las medidas adoptadas por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander, son de carácter general. Significando ello, que cubre a todos los ciudadanos y habitantes del Municipio de Puerto Santander, 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 de la Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander al ordenar en el Decreto 031 de 2020, el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del municipio de Puerto Santander, 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 593 del 24 de abril de 2020, y sus atribuciones propias como alcaldesa señaladas en la Ley 1551 de 2012, quien a su tenor reza:

“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) En relación con el Orden público.

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

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

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos:

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

(...)”.

Por lo tanto, queda claro para la Sala que, la Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander, al ordenar la implementación del aislamiento preventivo en el municipio de Puerto Santander, a partir del lunes 27 de abril desde las 00:00 horas, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 11 de mayo de 2020, como medida de prevención y/o contagio del virus Covid-19, a través del Decreto 031 del 25 de abril de 2020, actuó de conformidad con lo establecido en la Ley 1551 de 2012 y el Decreto Nacional 593 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 presente Decreto No. 031 del 25 de abril de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Santander, no podrá ser objeto del control inmediato de legalidad, previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con lo anteriormente descrito.

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 al Decreto 031 del 25 de abril de 2020, expedidos por la Alcaldesa del municipio de Puerto Santander, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la señora Alcaldesa del **MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del _19 de agosto de 2020)



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



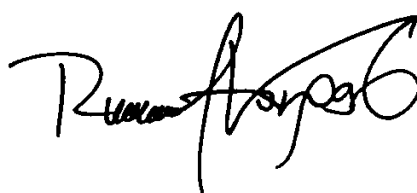
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Sustanciador: Dr. Carlos Mario Peña Díaz.

Radicado:	54-001-23-33-000-2020-00227-00
Entidad Administrativa:	Departamento de Norte de Santander
Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Tipo de providencia	Sentencia

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 000332 del 01 de abril de 2020 expedido por el Departamento de Norte de Santander.

I. ANTECEDENTES

Fue remitido por parte de la Gobernación de Norte de Santander el Decreto 000332 del 01 de abril de 2020, expedido por el Departamento de Norte de Santander y repartido mediante el proceso 2020-00227 al Magistrado, Carlos Mario Peña Díaz.

Luego, mediante auto de fecha 22 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto Departamental No. 000332 del 01 de abril de 2020, expedido por el Departamento Norte de Santander.

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, quien no emitió concepto alguno.

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 000332 del 01 de abril de 2020, emanado por el Gobernador del Departamento de Norte de Santander.

2.2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si el Decreto 000332 del 01 de abril de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Norte de Santander 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.

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.

3.3.1. 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.

3.3.2. 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.

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.

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

- En cuanto a su forma:

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

- Respecto de su contenido:

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

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

- En lo relativo a su control:

Los Decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

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

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.

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

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

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

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

“(…) De acuerdo con los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado “las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción” cuando emanen de las autoridades nacionales.

De otra parte, el artículo 185 CPACA determinó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, “recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de

oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así (...).”

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

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

4. Estudio del acto administrativo objeto de revisión.

En el presente caso es objeto de control inmediato de legalidad el Decreto 000332 de 01 de abril de 2020 “Por el cual se incorporan unos recursos en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y el Presupuesto de Gastos e Inversión para la vigencia fiscal 2020”, expedido por el Gobernador del Departamento Norte de Santander, que en la parte resolutive del acto administrativo se dispuso:

“DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. Incorporar los siguientes valores en el Presupuesto General de Ingresos del Departamento de Norte de Santander para la vigencia de 2020:

TI	INGRESOS ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL	
TI.A	INGRESOS CORRIENTES	
TI.A.2	NO TRIBUTARIOS	
TI.A.2.6.	TRANSFERENCIAS	
TI.A.2.6.2.	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	
TI.A.2.6.2.1.	DEL NIVEL NACIONAL	
TI.A.2.6.2.1.8.	OTRAS TRANSFERENCIAS A NIVEL NACIONAL PARA LA INVERSIÓN	
TI.A.2.6.2.1.8.2	EN EDUCACIÓN	
TI.A.2.6.2.1.8.2.3.	Alimentación escolar (ley 1450 de 2011)	\$ 20.865.793.889,00
TI.A.2.6.2.1.8.2.4.	Compensación alimentación escolar (Art 145 ley 1530 de 2012 y CONPES 151)	\$ 1.942.989.980,00
SUMA EL INGRESO		\$ 22.808.783.869,00

ARTÍCULO SEGUNDO. Con base en el artículo anterior ADICIONAR en el presupuesto General de Gastos del Departamento de Norte de Santander para la vigencia fiscal de 2020, los siguientes recursos:

A	INVERSIÓN	
A.1	SECTOR	DE

	<i>EDUCACIÓN</i>	
<i>A.1.2.10.2-1</i>	<i>Resolución No. 012017 del 14 de noviembre de 2019 Ministerio de Educación – Alimentación escolar – PAE - Jornada regular, Vigencia 2020.</i>	<i>\$ 17.574.376.456,00</i>
<i>A.1.2.10.2-2</i>	<i>Resolución No. 012018 del 14 de Noviembre de 2019, Ministerio de Educación – Alimentación escolar – PAE- Jornada regular, Vigencia 2020.</i>	<i>\$ 3.291.417.433,00</i>
<i>A.1.2.10.2-3</i>	<i>Resolución No. 002428 del 18 de febrero de 2020, Ministerio de Educación – Entidades Territoriales – productoras – CONPES 151, vigencia fiscal 2020.</i>	<i>\$ 1.942.989.980,00</i>
<i>SUMA EL GASTO</i>		<i>\$ 22.808.783.869,00</i>

Al revisar el contenido del Decreto 00332 del 01 de abril de 2020, encontramos que este se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- Decreto 417 del 12 de marzo de 2020
- Resolución 380 del 10 de marzo de 2020
- Decreto 470 del 24 de marzo de 2020
- Resolución 006 del 25 de marzo de 2020
- Ordenanza No. 0028 del 16 de diciembre de 2019
- Decreto No. 512 del 02 de abril de 2020
- Oficio No. 2020-840-006321-1 del 11 de marzo de 2020

Ahora bien, resulta importante para la Sala, determinar para su estudio, si el Decreto 000332 del 01 de abril de 2020, proferido por el Gobernador de Departamento de Norte de Santander, cumple con los tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En ese sentido, es posible mencionar del análisis realizado al Decreto 000332 del 01 de abril de 2020, que el mismo es proferido por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, esto es, el Gobernador del Departamento Norte de Santander, quien por medio del Decreto mencionado se encarga de Incorporar unos valores en el Presupuesto General de Ingresos del Departamento de Norte de Santander, para efectos de llevar a cabo el Programa de Alimentación

Escolar PAE, estando facultado a través de la ordenanza 0028 de 16 de diciembre de 2019 para realizar su expedición.

Por otra parte, es posible determinar que las medidas adoptadas por el Gobernador del Departamento de Norte de Santander, son de carácter general. Significando ello, que cobija a todos los ciudadanos y habitantes del Departamento de Norte de Santander, 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.

En ese sentido, encuentra la Sala que, en materia presupuestal en tratándose de entidades territoriales, el art. 287 de la constitución política establece que éstas “... gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.”, y en tal virtud tendrán, entre otros, el derecho a “... Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.”

Por lo que, ha sido constitucionalmente atribuido a las Asambleas departamentales por medio del artículo 300, entre otras, la función de “... Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos”.

Por su parte, es función del Gobernador Departamental, conforme lo establece el artículo 305 numeral 4 de la Constitución Política “Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos”.

Bajo este derrotero, es claro que compete a las Asambleas Departamentales, de manera permanente y en estado de normalidad, de conformidad con la Constitución y la ley, regular los gastos Departamentales y adoptar la herramienta presupuestal primaria cada año y al mismo tiempo, corresponde al Gobernador la iniciativa de presentar los proyectos de presupuesto, así como la facultad de ordenar los gastos presupuestados (art. 305.5 ibídem).

No obstante, lo anterior, mediante Decreto Legislativo 470 del 24 de marzo de 2020 el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones otorgadas por el art. 215 de la Constitución Política, dictó medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, modificando en consecuencia el marco legal del Programa de Alimentación Escolar con el fin de garantizar el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país, en su componente de alimentación.

En este orden de ideas y con base en las facultades otorgadas por el Decreto 470 del 24 de marzo de 2020 proferido dentro del marco estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, es claro para la Sala, que el Gobernador del Departamento de Norte de Santander tiene la competencia de reorientar algunas rentas de libre inversión específica del citado ente territorial y en consecuencia incorporar unos rubros contenidos en el Presupuesto de Gastos del Municipio reseñado mediante el Decreto 000332 del 01 de abril de 2020, para efectos de contar con los recursos necesarios para atender el Programa de Alimentación Escolar – PAE, dentro de la situación que se presenta a raíz de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19.

4.1. Las decisiones contenidas en el Decreto Gubernamental 332 del 01 de abril de 2020, expedido por el Gobernador de Norte de Santander, se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico.

De acuerdo a lo anterior, tenemos que el Decreto 000332 del 01 de abril de 2020 proferido por el Gobernador de Norte de Santander, se dicta en desarrollo de un Decreto legislativo, esto es, el Decreto 470 del 24 de marzo de 2020³, mediante el cual el Presidente de la República autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación del presupuesto dirigido al Plan de Alimentación Escolar - PAE, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

Por su parte, el artículo 1 del Decreto 470 del 24 de marzo de 2020 dispone:

Que mediante Decreto 470 del 24 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, se permitió que el Programa de Alimentación Escolar se brinde a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa, durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, modificando en consecuencia el marco legal del Programa de Alimentación Escolar, con el fin de garantizar el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país, en su componente de alimentación.

Del texto de dicha norma es posible extraer los siguientes aspectos: I) Que se permitirá que el Programa de Alimentación Escolar se brinde a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa ii) Que, a cada distrito, municipio o departamento, se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE. iii) Que se modifica en consecuencia el marco legal del Programa de Alimentación Escolar, con el fin de garantizar el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes y jóvenes del país.

Pues bien, sobre la protección de los derechos de los niños y las niñas tenemos que el artículo 44 de la Constitución Política de 1991 consagró los derechos de los niños y las niñas, y estableció que prevalecen sobre los derechos de los demás. Por tal razón, el mismo precepto obliga a la sociedad, a la familia y al Estado a

³ *Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

asistir y a proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos⁴. El artículo en cita señala: **“ARTICULO 44.** *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.*

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”

Ello implica, que la protección integral de los niños, niñas y adolescentes comprende la garantía y efectividad de sus derechos prevalentes.

Ahora bien, el numeral 3 del artículo 16 y el inciso 4 del artículo 17 la ley 715 de 2001 fueron modificados por el Decreto Legislativo 470 del 24 de marzo de 2020, quedando de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 16. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN. *La participación para educación del Sistema General de Participaciones será distribuida por municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación. En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento.*

16.3. Equidad. <Ver modificación temporal en Notas de Vigencia> A cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE”.

“ARTÍCULO 17. Transferencia de los recursos. *Los recursos de la participación de educación serán transferidos así: [...]*

Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y departamentos y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza.”

En consecuencia entiende la Sala que, durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual respecto del Programa de Alimentación Escolar PAE, recursos que solo podrán ser utilizados para tal fin, por lo que el Gobernador de Norte de Santander al ordenar en el Decreto 000332 del 01 de abril de 2020, la incorporación y adición de la suma de \$ 22.808.783.869,00 al Presupuesto General de Gastos del Departamento de Norte de Santander dirigido al PAE, actuó en debida forma.

Por su parte, la Ley 1176 de 2007 Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones., desarrolla el sistema general de participaciones, y la distribución sectorial de los

⁴ Ver la sentencia de la Corte Constitucional T-1015 del 7 de septiembre de 2010.

recursos, así como las competencias de los Departamentos, establece en su artículo 18 a 19:

“ARTÍCULO 18. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS. <Ver Notas del Editor> Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar serán destinados a financiar las siguientes actividades, de acuerdo con los lineamientos técnicoadministrativos establecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*:

- a) Compra de alimentos;
- b) Contratación de personal para la preparación de alimentos;
- c) Transporte de alimentos;
- d) Menaje, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de dotación;
- e) Aseo y combustible para la preparación de los alimentos;
- f) Contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.

Cuando la prestación del servicio de alimentación escolar sea realizada directamente por las entidades territoriales beneficiarias, como mínimo el 80% de los recursos de la asignación especial para Alimentación Escolar del SGP serán destinados a la compra de alimentos. Los recursos restantes se pueden utilizar para los demás conceptos descritos en los literales b), c), d) y e) del presente artículo.

ARTÍCULO 19. FOCALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO. La focalización es responsabilidad de distritos y municipios, y se llevará a cabo por las respectivas autoridades territoriales quienes, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Distrital y/o Municipal de Política Social, seleccionarán los establecimientos educativos oficiales, dando prelación a aquellos que atiendan población desplazada, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisbén.

En cada establecimiento educativo seleccionado se cubrirá progresivamente el 100% de los alumnos matriculados por grado, conforme a la disponibilidad de recursos, iniciando por el preescolar y grados inferiores de primaria. Una vez asegurado el cubrimiento del total de la población de preescolar y primaria, se podrá continuar el programa con escolares del grado sexto en adelante, dando prioridad a los grados educativos inferiores.

Para efectuar la selección de la población beneficiaria se tomará la información del Sisbén validada por el Departamento Nacional de Planeación y la matrícula. Los departamentos suministrarán, antes del 30 de octubre del año anterior en que se realizará la programación y ejecución de los recursos del programa de alimentación escolar, la información sobre matrícula a los municipios no certificados en educación.

PARÁGRAFO. La ampliación de cupos en el programa de alimentación escolar que las entidades territoriales realicen con recursos diferentes a la asignación especial para alimentación escolar del Sistema General de Participaciones y los asignados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se deben mantener de forma permanente. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación”.

Como vemos, existe un marco legal para garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, además de una reglamentación para el uso adecuado y proporcional de recursos para garantizar ciertos aspectos relacionados con los fines del estado y en especial en materia de educación

infantil, competencia que se encuentra en cabeza del Departamento como expresamente lo dispone la Ley 1176 de 2007 y que en el presente caso se ejecuta una inclusión en el presupuesto del ente territorial.

Ahora, en virtud de la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y las medidas de aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 470 del 24 de marzo de 2020, previendo la necesidad de expedir normas que habilitaran la adjudicación de recursos con el fin de garantizar la disposición del programa de alimentación escolar para su consumo en casa durante la vigencia del estado de emergencia económica social y ecológica, determinando unos lineamientos para el efecto.

Bajo la perspectiva anterior, considera la Sala que el Decreto 000332 del 2020, expedido por el Gobernador del Departamento Norte de Santander se ajusta a los criterios de necesidad y proporcionalidad, pues como primera medida, guarda coherencia material con lo consagrado en el Decreto legislativo 470 de 2020 y así mismo, se trata de una medida que garantiza la protección integral de los niños, niñas y adolescentes frente a garantizar la continuidad de la prestaciones del servicio del programa de alimentación escolar en momento de aislamiento generado por la pandemia mundial del COVID 19.

Entonces, la Sala considera que el Decreto 000332 de 2020, encuentra sustento en el ordenamiento jurídico superior, toda vez, que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de protección constitucional y la prestación de ayudas para garantizar la continuidad del programa de alimentación escolar de manera interrumpida por parte del Departamento, quienes se han visto compelidos al aislamiento preventivo obligatorio en sus viviendas.

Adicionalmente, las medidas adoptadas en el Decreto legislativo 470 de 2020 y reproducidas por el Gobernador del Departamento Norte de Santander, procuran garantizar el derecho a la alimentación de los menores en los términos del programa de alimentación infantil PAE con el ánimo de precaver el contagio del COVID 19.

Por consiguiente, el Decreto 000332 de 2020, no contraria los fines por los cuales fue decretado el Decreto legislativo que se sirvió de base. Así como tampoco, contrarió el ordenamiento superior.

Finalmente, vale la pena indicar, que el honorable Consejo de Estado ha señalado frente a los alcances del control automático de juridicidad practicado frente a los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción, entre otras características, que hace tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. Así, en auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, radicación: 110010315000202000990-00, C. P. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ Bogotá, se señaló:

“12. Por último, el Consejo de Estado¹⁸ ha considerado que el medio de control inmediato de legalidad se caracteriza por ser: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) inmediato, iv) oficioso, v) autónomo, vi) integral, vii) compatible y coexistente, y viii) hace tránsito a cosa juzgada relativa.”

Así las cosas, sin perjuicio de la decisión que adopta la Sala en esta oportunidad, se advierte, que la jurisdicción contenciosa puede efectuar un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de las competencias excepcionales de las autoridades administrativas, a través de los mecanismos ordinarios que prevé el ordenamiento jurídico. 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 ajustado a derecho el Decreto 000332 del 01 de abril, expedido por el Gobernador del Departamento de Norte de Santander, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia, **ADVERTIR** que la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, por lo que la jurisdicción contenciosa puede efectuar un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de las competencias excepcionales de las autoridades administrativas, a través de los mecanismos ordinarios que prevé el ordenamiento jurídico.

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

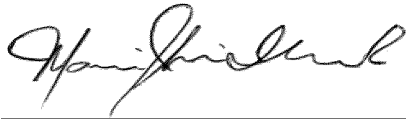
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del _24 de junio de 2020)



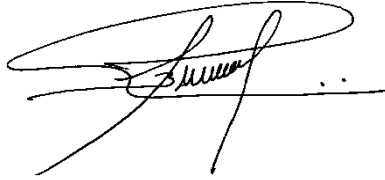
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-




HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
San José de Cúcuta, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00356-00 Acumulado 54-001-23-33-000-2020-00357-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto 027 del 09 de mayo de 2020** y **Decreto 028 del 12 de mayo de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 14 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 027 del 09 de mayo de 2020**; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaria General de la Corporación, el 14 de mayo del año en curso. Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Posteriormente, mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General y Soporte Técnico de la Corporación, remite auto que data del 15 de mayo de 2020, proferido por la Magistrada Dra. María Josefina Ibarra Rodríguez, ponente dentro del proceso radicado 54-001-23-33-000-2020-00357-00, de control de legalidad del **Decreto 028 del 12 de mayo del 2020** “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 027 DEL 09 DE MAYO DE 2020” proferido por el alcalde del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, mediante el cual ordena la remisión de ese proceso a éste Despacho, a efecto se estudie la posibilidad de acumulación con el proceso de la referencia. De igual manera se remite copia del Decreto en cuestión.

Por medio de auto del 29 de mayo de 2020, el Despacho decretó la acumulación de los procesos de control inmediato de legalidad bajos los radicados 54001-23-33-000-2020-00356-00 y 54001-23-33-000-2020-00357-00, a fin de que sean decididos en una misma sentencia. En dicha providencia, del mismo modo se dispuso avocar conocimiento a efecto de realizar el control de legalidad del **Decreto 028 del 12 de mayo del 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, ordenando el trámite pertinente. El aviso fue fijado por la Secretaria General de la Corporación, el 29 de mayo del año en curso

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 11 de agosto de 2020, mediante el cual pasa al Despacho los procesos acumulados para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital de los actos administrativos objeto de control, autos por los cuales se avocó conocimiento, del aviso a la comunidad, del auto que accede a acumulación, Auto 2020-357A, de fecha 29 de mayo de 2020, así como el concepto del Ministerio Público correspondiente al Radicado CL 2020-00356; a su vez, certifica que al correo electrónico de la Secretaría no fueron enviados antecedentes administrativos.

1.2. Intervenciones

1.2.1. Ministerio Público:

Por intermedio de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos de Cúcuta, emite concepto dentro del asunto correspondiente al radicado CL 2020-00356, adoptando la tesis consistente en que teniendo en cuenta que el medio de control inmediato de legalidades el instrumento jurídico previsto para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan en desarrollo de decretos legislativos y que el citado Decreto objeto de análisis no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, se considera que no es objeto de control inmediato de legalidad.

En tal sentido, estima que el Decreto no constituyen objeto de control inmediato de legalidad, por cuanto al determinar su naturaleza, advierte que fue expedido en desarrollo de la Ley 1801 de 2016, es decir, con base en las mismas facultades en las que fue expedido el Decreto Nacional 636 de 2020, regulación que hace parte del poder ordinario de policía, no del poder excepcional de policía, es decir de Decretos Legislativos.

Conforme lo anterior, concluye que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el acto a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, conforme a las previsiones de la Ley 137 artículo 20, como de la Ley 1437 artículos 136 y 151.14, pues si bien aparecen acreditados los factores subjetivo de autoría (autoridad municipal) y de objeto (acto de carácter general), no ocurre lo mismo con el factor de motivo o causa (que sea consecuencia del ejercicio de función administrativa y como desarrollo de decreto legislativo durante los estados de excepción), al margen de consideraciones sobre su juridicidad, la que se presume y solo puede ser desvirtuada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

Finaliza resaltando que ello no implica la renuncia al control jurisdiccional de las medidas adoptadas con ocasión a la emergencia de salud pública, dado que existen alternativas dispuestas por el ordenamiento jurídico, como es el medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, que permiten hacerlo efectivo, resultando acorde con el esquema de control abstracto de juridicidad consagrado en dicha Ley, sin que sea dable alegar principios como el de acceso a la administración de justicia para asumir 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 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del **Decreto 027 del 09 de mayo de 2020** y **Decreto 028 del 12 de mayo de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si tanto el **Decreto 027 del 09 de mayo de 2020**, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020”*, como el **Decreto 028 del 12 de mayo de 2020** *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 027 DEL 09 DE MAYO DE 2020”*, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

Dado que los actos analizados no satisfacen el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizados bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad de los mismos; lo anterior no significa que tales actos no sean pasibles de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De los estados de excepción

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

2.4.2. Del control inmediato de legalidad

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción⁴, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁵, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, textualmente establece:

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

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

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

³ Artículo 215.

⁴ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

De la normativa trascrita *supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

2.4.3. Caso en concreto

En el presente asunto, los actos objeto de control son el **Decreto 027 del 09 de mayo de 2020**, “**POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020**”, y el **Decreto 028 del 12 de mayo de 2020** “**POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 027 DEL 09 DE MAYO DE 2020**”, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, los cuales, si bien son actos dictados por una

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

autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, no se expidieron en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Decreto 027 del 09 de mayo de 2020**, se observa que en él se dispuso implementar la medida del aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, para el cumplimiento de lo ordenado por el Presidente de la República en todo el territorio nacional mediante **Decreto 636 del 06 de mayo de 2020**, mediante el cual adoptó medidas que comenzarían a ser efectivas, a partir de las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020, permitiendo como primera medida en forma excepcional el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, de las personas única y exclusivamente en los casos y actividades allí señalados.

Aunado a ello, para la adquisición de bienes de primera necesidad, tales como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, servicios bancarios, cobros de subsidios, giros, pagos de servicios de celular y similares en establecimientos autorizados, se dispone la medida del pico y cédula de acuerdo al último dígito del documento de identidad, pudiendo adquirir los mismos única y exclusivamente en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 1:00 p.m. Así como la disposición de espacios para las actividades relacionadas en el numeral 37, artículo 3 del decreto 593 del 2020

Además, establece que las entidades públicas y privadas que de conformidad con lo establecido en las excepciones establecidas en el decreto 636 correspondientes a los sectores institucional, social, industrial o económico, deberían someterse a las condiciones contenidas en dicha norma. Igualmente, que para poder iniciar actividades debían previamente presentar a la Alcaldía Municipal, Secretaría de Planeación, al correo electrónico dispuesto allí, el protocolo de bioseguridad para su revisión. Así como, los horarios dispuestos por dicha autoridad territorial respecto del desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas entre los 18 a 60 años, en horarios de 5:00 a 7:00 a.m. y 4:00 a 5:00 p.m., aplicando a su vez la medida del pico y cédula contenida dentro del presente decreto. Indicando a su vez, que los niños mayores de 6 años podrían salir a realizar las actividades antes mencionadas, pero con la limitación de solo poder hacerlo tres (3) veces a la semana, por la mitad del tiempo anteriormente señalado, debiendo registrarse previamente en la Comisaría de Familia e informar el sitio, día y horario en que ejercerán la actividad, acreditando que cuenta con los elementos de bioseguridad.

Así mismo, restringe el tránsito de todo tipo de vehículos en el perímetro urbano del municipio entre las 2:00 p.m. y 5:00 a.m. del día siguiente. Finalmente, aunado a las anteriores medidas, decretó el toque de queda entre las 5:00 p.m. y 5:00 a.m. del día siguiente, durante la vigencia del aislamiento obligatorio ordenado mediante decreto presidencial 636 de 2020.

A su vez, examinado el contenido del **Decreto 028 del 12 de mayo de 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 027 DEL 09 DE MAYO DE 2020”**, se aprecia que en él se ordena la modificación del párrafo del artículo 4 del

Decreto 027 del 9 de mayo de 2020, sobre la adquisición de bienes y servicios en forma presencial única y exclusivamente en el horario de 6:00 a.m. y 1:00 p.m., y en el horario entre las 1:00 p.m. y 6:00 p.m. solo a través de domiciliarios, debiéndose cerrar los establecimientos a la 1:00 p.m. y hasta las 5:00 a.m. del día siguiente.

También se modifica el artículo 7 sobre el horario de la realización de actividades físicas por parte de niños mayores, toque de queda adoptado en el anterior decreto, y se modifica el artículo 10 respecto al horario y fecha del toque de queda, el cual quedaría establecido a partir de las 8:00 p.m. y 4:00 a.m. del día siguiente, hasta la duración del decreto que ordenó el aislamiento obligatorio.

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

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa de los actos, éstos se expiden por la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, al igual que conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado los actos objeto de análisis, se encuentra que fueron expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y haciendo alusión al **Decreto Nacional 636 del 06 de mayo de 2020** por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

También es de resaltar que el **Decreto 027 del 09 de mayo de 2020** objeto de análisis considera otros aspectos normativos, cuales son la Ley 1801 de 2016 "*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*", que les indica a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia, al igual que el artículo 91 la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012, el cual preceptúa como función de los alcaldes, en relación con orden público, la de conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Ahora bien, al revisar el contenido del **Decreto 636 del 06 de mayo de 2020**,⁷ en el cual se sustenta principalmente los Decretos objeto de análisis, se observa que fue expedido al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4⁸, 303⁹ y 315¹⁰ de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹¹, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República, y para efectos de su consecución efectiva, limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 para que la medida de aislamiento garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades allí estipulados.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que los decretos aludidos, que tienen por objeto adoptar medidas en el **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio ordenado en el territorio nacional mediante el Decreto Nacional **Decreto 636 del 06 de mayo de 2020**, tienen como fundamento principal la adopción de los Decretos que ha venido profiriendo el Gobierno Nacional, en virtud de facultades ordinarias, de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; por consiguiente, no fueron emitidos en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020¹², o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, fue dictado para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, los cuales a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012¹³ y 1801 de 2016¹⁴ para la adopción de acciones transitorias de policía para el manejo del orden público, y no propiamente en desarrollo a la

7

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20636%20DEL%206%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>

⁸ 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"

⁹ 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 (...)"

¹⁰ 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 (...)"

¹¹ 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.

¹² Posteriormente declarada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional".

¹³ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

¹⁴ "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"

declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

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

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

Esta providencia se profiere utilizando los medios virtuales tecnológicos, en implementación del uso de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (TICS), en virtud de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020¹⁵, en concordancia con el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020¹⁶ del CSJ.

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

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 027 del 09 de mayo de 2020**, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020”*, y el **Decreto 028 del 12 de mayo de 2020** *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 027 DEL 09 DE MAYO DE 2020”*, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

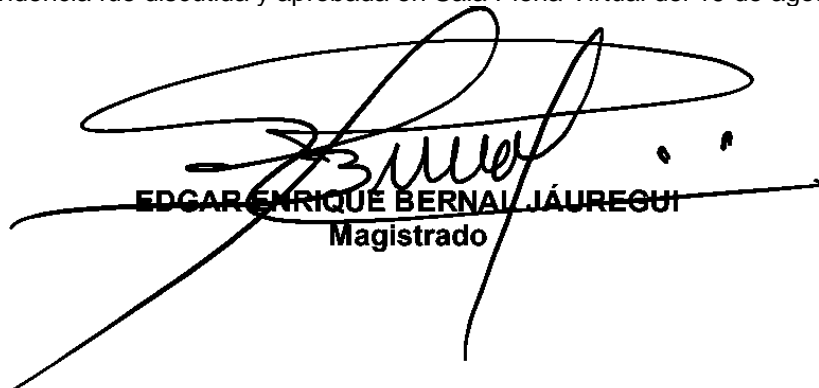
¹⁵ Gobierno Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹⁶ Consejo Superior de la Judicatura. “Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020”.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 19 de agosto de 2020)



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



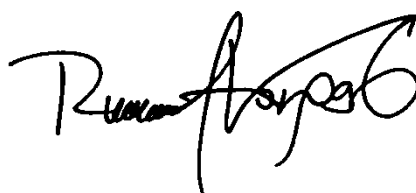
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
San José de Cúcuta, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00351-00 Acumulado 54-001-23-33-000-2020-00352-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto 022 del 11 de abril de 2020** y el **Decreto 023 del 13 de abril de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 14 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 022 del 11 de abril de 2020**; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaria General de la Corporación, el 14 de mayo del año en curso. Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Posteriormente, mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General y Soporte Técnico de la Corporación, remite auto que data del 15 de mayo de 2020, proferido por la Magistrada Dra. María Josefina Ibarra Rodríguez, ponente dentro del proceso radicado 54-001-23-33-000-2020-00352-00, de control de legalidad del Decreto 023 del 13 de abril de 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 022 DEL 11 DE ABRIL DE 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020”” proferido por el Alcalde del **MUNICIPIO DEL RAGONVALIA**, mediante el cual ordena la remisión de ese proceso a éste Despacho, a efecto se estudie la posibilidad de acumulación con el proceso de la referencia. De igual manera se remite copia del Decreto en cuestión.

Por medio de auto del 29 de mayo de 2020, el Despacho decretó la acumulación de los procesos de control inmediato de legalidad bajos los radicados 54001-23-33-000-2020-00351-00 y 54001-23-33-000-2020-00352-00, a fin de que sean decididos en una misma sentencia. En dicha providencia, del mismo modo se dispuso avocar conocimiento a efecto de realizar el control de legalidad del **Decreto 023 del 13 de abril de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE**

RAGONVALIA, ordenando el trámite pertinente. El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 29 de mayo del año en curso.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 11 de agosto de 2020, mediante el cual pasa al Despacho los procesos acumulados para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital de los actos administrativos objeto de control, autos por los cuales se avocó conocimiento, del aviso a la comunidad, concepto del Ministerio Público, del auto que accede a acumulación, Auto 2020-351A, de fecha 29 de mayo de 2020; a su vez, certifica que al correo electrónico de la Secretaría no fueron enviados antecedentes administrativos.

1.2. Intervenciones

1.2.1 Ministerio Público

Por intermedio de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, emite concepto dentro del asunto radicado CL 2020-00352, adoptando la tesis consistente en que teniendo en cuenta que el medio de control inmediato de legalidades el instrumento jurídico previsto para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan en desarrollo de decretos legislativos y que el citado Decreto objeto de análisis no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, se considera que no es objeto de control inmediato de legalidad.

Conforme lo anterior, concluye que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el acto a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, conforme a las previsiones de la Ley 137 artículo 20, como de la Ley 1437 artículos 136 y 151.14, pues si bien aparecen acreditados los factores subjetivo de autoría (autoridad municipal) y de objeto (acto de carácter general), no ocurre lo mismo con el factor de motivo o causa (que sea consecuencia del ejercicio de función administrativa y como desarrollo de decreto legislativo durante los estados de excepción), al margen de consideraciones sobre su juridicidad, la que se presume y solo puede ser desvirtuada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

Finaliza resaltando que ello no implica la renuncia al control jurisdiccional de las medidas adoptadas con ocasión a la emergencia de salud pública, dado que existen alternativas dispuestas por el ordenamiento jurídico, como es el medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, que permiten hacerlo efectivo, resultando acorde con el esquema de control abstracto de juridicidad consagrado en dicha Ley, sin que sea dable alegar principios como el de acceso a la administración de justicia para asumir 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 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del **Decreto 022 del 11 de abril de 2020** y el **Decreto 023 del 13 de abril de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si tanto el **Decreto 022 del 11 de abril de 2020**, “*POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020*”, como el **Decreto 023 del 13 de abril de 2020** “*POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 022 DEL 11 DE ABRIL DE 2020 POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020*”, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

Dado que los actos analizados no satisfacen el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizados bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad de los mismos; lo anterior no significa que tales actos no sean pasibles de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De los estados de excepción

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

2.4.2. Del control inmediato de legalidad

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción⁴, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁵, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, textualmente establece:

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

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

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

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

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

³ Artículo 215.

⁴ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

De la normativa trascrita *supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

2.4.3. Caso en concreto

En el presente asunto, los actos objeto de control son el **Decreto 022 del 11 de abril de 2020**, “**POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020**”, y el **Decreto 023 del 13 de abril de 2020** “**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 022 DEL 11 DE ABRIL DE 2020**”, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, los cuales, si bien son actos dictados por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, no se expidieron en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Decreto 022 del 11 de abril de 2020**, se observa que en él se dispuso implementar la medida del aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, en cumplimiento de lo ordenado por el Presidente de la República en todo el territorio nacional mediante **Decreto 531**

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

del 8 de abril de 2020, consistente en la limitación total de la libre circulación de las personas y vehículos, en el periodo de tiempo comprendido entre las 00:00 horas del día 13 de abril de 2020 y las 00:00 horas del 27 de abril de 2020, permitiéndose en forma excepcional el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, de las personas única y exclusivamente en los casos y actividades allí señalados.

Aunado a ello, se dispone el pico y cédula de acuerdo al último dígito del documento de identidad para la compra de productos de primera necesidad para el sector urbano y rural.

A su vez, examinado el contenido del **Decreto 023 del 13 de abril 2020** “*POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 022 DEL 11 DE ABRIL DE 2020 POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020.*”, se aprecia que en él se ordena la modificación del artículo 4, en el sentido de eliminar el párrafo 2 del Decreto 022 del 11 de abril de 2020.

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

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa de los actos, éstos se expiden por la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, al igual que conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado los actos objeto de análisis, se encuentra que fueron expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y haciendo alusión al **Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020**, por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Ahora, al revisar el contenido del **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**,⁷ en el cual se sustenta principalmente los Decretos objeto de análisis, se observa que fue

7

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20531%20DEL%208%20DE%20ABRIL%202020.pdf>

expedido al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4⁸, 303⁹ y 315¹⁰ de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹¹, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República, y para efectos de su consecución efectiva, limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones allí previstas para que la medida de aislamiento garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades allí estipulados.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que los decretos aludidos, que tienen por objeto adoptar medidas en el **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio ordenado en el territorio nacional mediante el **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**, tienen como fundamento principal la adopción de los Decretos que ha venido profiriendo el Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; por consiguiente, no fueron emitidos en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020¹², o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, fue dictado para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, los cuales a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012¹³ y 1801 de 2016¹⁴ para la adopción de acciones transitorias de policía para el manejo del orden público, y no propiamente en desarrollo a la declaratoria del Estado de

⁸ 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"

⁹ 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 (...)"

¹⁰ 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 (...)"

¹¹ 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.

¹² Posteriormente declarada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional".

¹³ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

¹⁴ "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"

Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

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

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

Esta providencia se profiere utilizando los medios virtuales tecnológicos, en implementación del uso de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (TICS), en virtud de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020¹⁵, en concordancia con el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020¹⁶ del CSJ.

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

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad tanto del **Decreto 022 del 11 de abril de 2020**, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020”*, como el **Decreto 023 del 13 de abril de 2020** *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 022 DEL 11 DE ABRIL DE 2020 POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020”*, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

¹⁵ Gobierno Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

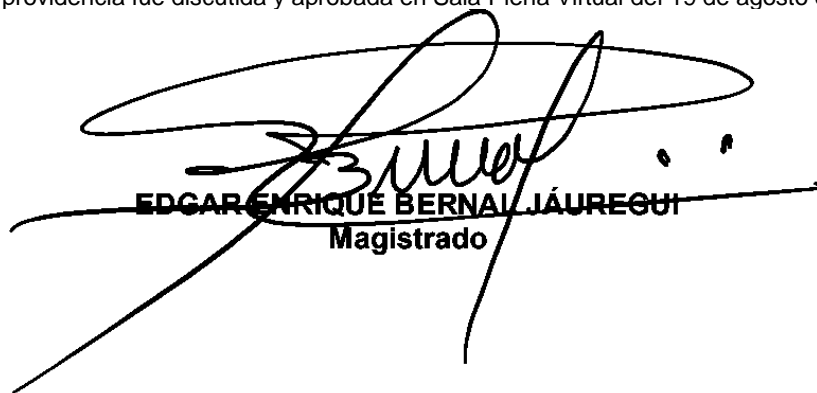
¹⁶ Consejo Superior de la Judicatura. “Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020”.

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 19 de agosto de 2020)



EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA




CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-

Radicado: 54001-23-33-000-2020-00351-00

Acumulado 2020-00352-00

Control Inmediato de Legalidad

Decretos 022 y 023 de 2020, Municipio de Ragonvalia



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
San José de Cúcuta, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00361-00 Acumulado 54-001-23-33-000-2020-00362-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto 061 del 09 de mayo de 2020** y **Decreto 063 del 13 de mayo de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE TOLEDO**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 14 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 061 del 09 de mayo de 2020**; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaria General de la Corporación, el 14 de mayo del año en curso. Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Posteriormente, mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General y Soporte Técnico de la Corporación, remite auto que data del 15 de mayo de 2020, proferido por la Magistrada Dra. María Josefina Ibarra Rodríguez, ponente dentro del proceso radicado 54-001-23-33-000-2020-00362-00, de control de legalidad del Decreto 063 del 13 de mayo de 2020 "POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. SG-400-2020-061", proferido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE TOLEDO**, mediante el cual ordena la remisión de ese proceso a éste Despacho, a efecto se estudie la posibilidad de acumulación con el proceso de la referencia. De igual manera, se remite copia del Decreto en cuestión.

A través de correo electrónico del 26 de mayo de 2020, la Secretaria General de la Alcaldía Municipal remite copia de antecedentes del **Decreto 061 del 09 de mayo de 2020**, incluyendo el Decreto Nacional 636 del 6 de mayo de 2020.

Por medio de auto del 29 de mayo de 2020, el Despacho decretó la acumulación de los procesos de control inmediato de legalidad bajos los radicados 54001-23-33-000-**2020-00361-00** y 54001-23-33-000-**2020-00362-00**, a fin de que sean decididos en una misma sentencia. En dicha providencia, del mismo modo se

dispuso avocar conocimiento a efecto de realizar el control de legalidad del Decreto 063 del 13 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE TOLEDO** "POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 061 DEL 09 DE MAYO DE 2020", ordenando el trámite pertinente.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 11 de agosto de 2020, mediante el cual pasa al Despacho los procesos acumulados para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital de los actos administrativos objeto de control, autos por los cuales se avocó conocimiento, del aviso a la comunidad, del auto que accede a acumulación, Auto 2020-361, de fecha 29 de mayo de 2020, así como el concepto del Ministerio Público correspondiente al Radicado CL 2020-00362; a su vez, certifica que al correo electrónico de la Secretaría no fueron enviados antecedentes administrativos.

1.2. Intervenciones

1.2.1. Ministerio Público:

Por intermedio de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos de Cúcuta, emite concepto dentro del asunto correspondiente al radicado CL 2020-00362, adoptando la tesis consistente en que teniendo en cuenta que el medio de control inmediato de legalidades el instrumento jurídico previsto para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan en desarrollo de decretos legislativos y que el citado Decreto objeto de análisis no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, se considera que no es objeto de control inmediato de legalidad.

En tal sentido, estima que el Decreto no constituyen objeto de control inmediato de legalidad, por cuanto al determinar su naturaleza, advierte que fue expedido en desarrollo de la Ley 1801 de 2016, es decir, con base en las mismas facultades en las que fue expedido el Decreto Nacional 636 de 2020, regulación que hace parte del poder ordinario de policía, no del poder excepcional de policía, es decir de Decretos Legislativos.

Conforme lo anterior, concluye que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el acto a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, conforme a las previsiones de la Ley 137 artículo 20, como de la Ley 1437 artículos 136 y 151.14, pues si bien aparecen acreditados los factores subjetivo de autoría (autoridad municipal) y de objeto (acto de carácter general), no ocurre lo mismo con el factor de motivo o causa (que sea consecuencia del ejercicio de función administrativa y como desarrollo de decreto legislativo durante los estados de excepción), al margen de consideraciones sobre su juridicidad, la que se presume y solo puede ser desvirtuada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

Finaliza resaltando que ello no implica la renuncia al control jurisdiccional de las medidas adoptadas con ocasión a la emergencia de salud pública, dado que existen alternativas dispuestas por el ordenamiento jurídico, como es el medio de

control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, que permiten hacerlo efectivo, resultando acorde con el esquema de control abstracto de juridicidad consagrado en dicha Ley, sin que sea dable alegar principios como el de acceso a la administración de justicia para asumir 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 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del **Decreto 061 del 09 de mayo de 2020** y **Decreto 063 del 13 de mayo de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE TOLEDO**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si tanto el **Decreto 061 del 09 de mayo de 2020**, “*POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020*”, como el **Decreto 063 del 13 de mayo de 2020** “*POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 061 DEL 09 DE MAYO DE 2020*”, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE TOLEDO**, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

Dado que los actos analizados no satisfacen el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizados bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad de los mismos; lo anterior no significa que tales actos no sean pasibles de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes

consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De los estados de excepción

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

2.4.2. Del control inmediato de legalidad

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción⁴, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁵, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, textualmente establece:

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

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

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

³ Artículo 215.

⁴ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

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

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

De la normativa trascrita *supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

2.4.3. Caso en concreto

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

En el presente asunto, los actos objeto de control son el **Decreto 061 del 09 de mayo de 2020**, “**POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020**”, y el **Decreto 063 del 13 de mayo de 2020** “**POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 061 DEL 09 DE MAYO DE 2020**”, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE TOLEDO**, los cuales, si bien son actos dictados por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, no se expidieron en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Decreto 061 del 09 de mayo de 2020**, se observa que en él se dispuso implementar la medida del aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del **MUNICIPIO DE TOLEDO**, para el cumplimiento de lo ordenado por el Presidente de la República en todo el territorio nacional mediante **Decreto 636 del 06 de mayo de 2020**, mediante el cual adoptó medidas que comenzarían a ser efectivas, a partir de las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020, permitiendo como primera medida en forma excepcional el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, de las personas única y exclusivamente en los casos y actividades allí señalados.

Aunado a ello, se dispone el pico y cédula de acuerdo al último dígito del documento de identidad para la compra de productos de primera necesidad para el sector urbano y rural, pudiendo adquirir los mismo única y exclusivamente en el horario comprendido entre las 5:00 a.m. y 4:00 p.m. Así como la disposición de espacios para las actividades relacionadas en el numeral 37, artículo 3 del decreto 593 del 2020

Además, establece que las entidades públicas y privadas que de conformidad con lo establecido en las excepciones establecidas en el decreto 636 correspondientes a los sectores institucional, social, industrial o económico, deberían someterse a las condiciones contenidas en dicha norma. Igualmente, que para poder iniciar actividades debían previamente presentar a la Alcaldía Municipal, Secretaría de Planeación, al correo electrónico dispuesto allí, el protocolo de bioseguridad para su revisión. Así como, los horarios dispuestos por dicha autoridad territorial respecto del desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas entre los 18 a 60 años, en horarios de 5:00 a 7:00 a.m. y 4:00 a 6:00 p.m., aplicando a su vez la medida del pico y cédula contenida dentro del presente decreto. Indicando a su vez, que los niños mayores de 6 años podrían salir a realizar las actividades antes mencionadas, pero con la limitación de solo poder hacerlo tres (3) veces a la semana, por la mitad del tiempo anteriormente señalado.

Así mismo, restringe el tránsito de todo tipo de vehículos en el perímetro urbano del municipio entre las 7:00 p.m. y 5:00 a.m. del día siguiente. Finalmente, aunado a las anteriores medidas, decretó el toque de queda entre las 7:00 p.m. y 5:00 a.m. del día siguiente, durante la vigencia del aislamiento obligatorio ordenado mediante decreto presidencial 636 de 2020.

A su vez, examinado el contenido del **Decreto 063 del 13 de mayo de 2020** “**POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 061 DEL 09 DE MAYO DE 2020**”, se aprecia que en él se ordena la modificación del toque de queda adoptado en el anterior decreto, cambiando su horario y fecha el cual quedaría establecido a partir de las 8:00 p.m. y 4:00 a.m. del día siguiente, hasta el día 25 de mayo de la misma anualidad.

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

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa de los actos, éstos se expiden por la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, al igual que conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado los actos objeto de análisis, se encuentra que fueron expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE TOLEDO**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y haciendo alusión al Decreto Nacional 636 del 06 de mayo de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

También es de resaltar que el **Decreto 061 del 09 de mayo de 2020** objeto de análisis considera otros aspectos normativos, cuales son los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, que les indica a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia, al igual que el artículo 91 la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012, el cual preceptúa como función de los alcaldes, en relación con orden público, la de conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Ahora bien, al revisar el contenido del **Decreto 636 del 06 de mayo de 2020**,⁷ en el cual se sustenta principalmente los Decretos objeto de análisis, se observa que

7

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20636%20DEL%206%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>

fue expedido al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4⁸, 303⁹ y 315¹⁰ de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹¹, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República, y para efectos de su consecución efectiva, limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 para que la medida de aislamiento garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades allí estipulados.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que los decretos aludidos, que tienen por objeto adoptar medidas en el **MUNICIPIO DE TOLEDO**, para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio ordenado en el territorio nacional mediante el Decreto Nacional **Decreto 636 del 06 de mayo de 2020**, tienen como fundamento principal la adopción de los Decretos que ha venido profiriendo el Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; por consiguiente, no fueron emitidos en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020¹², o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, fue dictado para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, los cuales a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012¹³ y 1801 de 2016¹⁴ para la adopción de acciones transitorias de policía para el manejo del orden público, y no propiamente en desarrollo a la

⁸ 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"

⁹ 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 (...)"

¹⁰ 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 (...)"

¹¹ 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.

¹² Posteriormente declarada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional".

¹³ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

¹⁴ "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"

declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

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

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

Esta providencia se profiere utilizando los medios virtuales tecnológicos, en implementación del uso de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (TICS), en virtud de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020¹⁵, en concordancia con el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020¹⁶ del CSJ.

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

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 061 del 09 de mayo de 2020**, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020”*, y el **Decreto 063 del 13 de mayo de 2020** *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 061 DEL 09 DE MAYO DE 2020”*, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE TOLEDO**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

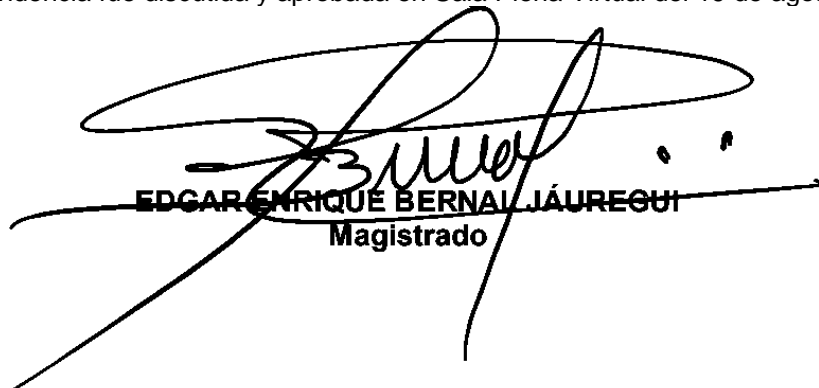
¹⁵ Gobierno Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹⁶ Consejo Superior de la Judicatura. “Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020”.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 19 de agosto de 2020)



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



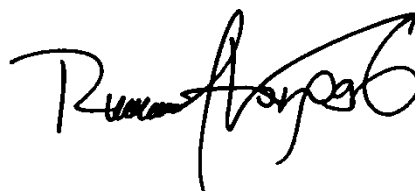
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado