

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Bucaramanga, primero (1) de septiembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / Art. 136 de la Ley 1437 de 2011 (Única Instancia)
RADICADO:	680012333000-2020-00298-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	<b>DECRETO No. 025 DEL 18 DE MARZO DE 2020</b> “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE LA FORMA DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA BELLEZA, SANTANDER, SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS PARA LA PRESERVACION DE LA VIDA Y MITIGACION DEL RIESGO DE CONTAGIO ANTE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID -19”
DIRECCION DE NOTIFICACIONES:	MINISTERIO PÚBLICO: <a href="mailto:yvillareal@procuraduria.gov.co">yvillareal@procuraduria.gov.co</a>  MUNICIPIO LA BELLEZA: <a href="mailto:alcaldia@labelleza-santander.gov.co">alcaldia@labelleza-santander.gov.co</a> FUNDACION UNIVERSITARIA DE SAN GIL: <a href="mailto:derechosangil@unisangil.edu.co">derechosangil@unisangil.edu.co</a>
DECISIÓN	INHIBE DE DECIDIR
MAG. PONENTE:	Dr. CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander, integrada con el Conjuez que dirimió el empate ante la derrota de la ponencia presentada por el H. M. RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO dentro del asunto de la referencia, a proferir Sentencia de Única Instancia dentro del medio de control de la referencia.

I. ANTECEDENTES

A. DEL ACTO SOMETIDO A CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto Municipal No. 025 del 18 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE LA FORMA DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA BELLEZA, SANTANDER, SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS PARA LA PRESERVACION DE LA VIDA Y MITIGACION DEL RIESGO DE CONTAGIO ANTE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA

CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)" expedido por el Alcalde Municipal de La Belleza (Santander).

## **B. TRÁMITE PROCESAL EN ÚNICA INSTANCIA**

Por auto del 22 de abril de 2020, el Magistrado sustanciador ordenó: (i) la fijación de aviso por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto N° 025 del 18 de marzo de 2020, (ii) invitar a entidades públicas y universidades a presentar su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del término de tres (3) días, (iii) pedir los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión, y (iii) corrió traslado a la Procuradora 159 Judicial II para Asuntos Administrativos, con el fin de que rindiera concepto.

La sentencia del ponente H.M. Dr. RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO, al ser derrotada y haberse definido el empate a través del Conjuez Dr. JOSÉ LUIS ARIAS REY mediante salvamento de voto de fecha 31 de julio del año que avanza, por medio del cual señaló que en el caso concreto no procede el medio de control Inmediato de Legalidad, la Sala Plena profiere decisión de mayorías, con ponencia de la suscrita Magistrada a quien se le remitió por la Secretaría de la Corporación, por corresponder a la que sigue en orden alfabético en la tesis de mayoritaria.

## **C. INTERVENCIONES.**

### **1. Fundación Universitaria de San Gil – UNISANGIL**

Considera que el acto objeto de control supera el control de legalidad porque respeta y acata las medidas que buscan proteger a los funcionarios pertenecientes al equipo de trabajo del municipio de la Belleza con ocasión de la emergencia sanitaria del virus COVID -19 y de promover las condiciones de seguridad que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios a su comunidad y el aporte a las condiciones de salud pública para acatar el Decreto 0192 del 13 de marzo de 2020 que declara la emergencia sanitaria en el orden departamental. Posteriormente el Municipio de la Belleza estableció flexibilización de horarios para la atención al ciudadano por el cual expide el Decreto 025 del 18 de marzo de 2020, que modifica temporalmente la forma de atención al público en la alcaldía municipal, se adoptan medidas sanitarias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo de contagio ante la situación epidemiológica causada por el coronavirus (Covid -19).

### **2. Concepto del Ministerio Público**

Precisó que, el acto objeto de control no desarrolla el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual el Presidente de la República declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19, ni con fundamento en sus Decretos Legislativos. Dicho decreto, tiene como fundamento normatividad ordinaria y no de excepción, se sustenta en la declaratoria de emergencia sanitaria por la Organización Mundial de la Salud, Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento de Santander. Así, se concluye que las medidas adoptadas por el

acto administrativo objeto de control de legalidad pueden acogerse sin requerir de la declaratoria de emergencia de que trata el artículo 215 superior.

Por lo anterior, en su criterio no resulta procedente el control inmediato de legalidad del Decreto 025 de 2020, pues no desarrolla uno o más de los decretos legislativos expedidos con ocasión a la declaratoria de emergencia, tal como lo exige el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011. Finalmente advierte, que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, respecto del medio de control que resultare procedente contra el referido acto administrativo

## **II. CONTROL DE LEGALIDAD**

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las actuaciones procesales en única instancia, se cumplieron las reglas del Debido Proceso. Por ello y como en este momento no se observan vicios que acarreen la nulidad de lo actuado o impidan proferir decisión de fondo, se procede de conformidad.

## **III. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **A. De la competencia**

De conformidad con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 20054, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, *“Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”*, correspondiendo a la **Sala Plena** dictar el correspondiente fallo, a la luz de lo previsto en el numeral 1° del artículo 185 del CPACA.

### **B. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala Plena determinar, *¿Si el Decreto **025 del 18 de marzo de 2020** “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE LA FORMA DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA BELLEZA, SANTANDER, SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS PARA LA PRESERVACION DE LA VIDA Y MITIGACION DEL RIESGO DE CONTAGIO ANTE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)” expedido por el Alcalde Municipal de La Belleza (Santander), se dictó en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Decreto Legislativo proferido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica” que declaró en todo el territorio Nacional, mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**? En caso afirmativo, precisar ¿Si el mismo, está sometido al control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA y se ajusta a la Constitución, la Ley 137 de 1994 y los Tratados de Derechos Humanos?*

### **C. Tesis.**

No, el acto objeto de control de legalidad no se profirió en desarrollo de Decreto Legislativo durante el Estado de Excepción de "*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*", porque se limitó a la organización interna de la administración municipal de la Belleza -Santander, con fundamento en el ejercicio de las facultades ordinarias que le asigna la Constitución y la Ley al alcalde para la dirección y organización del municipio.

En ese orden, las competencias se fundamentaron en el artículo **315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012**, como se dejó consignado en las motivaciones del acto objeto de estudio por la Sala.

### **D. Argumentos de la decisión.**

#### **1. Del control Judicial en el marco de la Constitución Política de 1991**

En el diseño de nuestro sistema jurídico no existen normas y actuaciones excluidas del control de constitucionalidad, cualquiera que sea su modalidad, estando distribuidas las competencias entre la Corte Constitucional, órgano de cierre de la jurisdicción constitucional (art. 241-7 superior) y el Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo (art. 237-2 ib.).

En ese orden, a la Corte Constitucional le corresponde el control de los actos producidos por el ejecutivo en virtud de los estados de excepción; dentro de los cuales se entienden comprendidos tanto el decreto que lo declara, como los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional y los decretos de prórroga, así como el que lo da por finalizado.

Por su parte y de acuerdo con el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, al Consejo de Estado le corresponde conocer a través del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, de los actos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 Superior, por infracción directa de la Constitución.

También conoce de los actos generales que, por expresa disposición constitucional sean dictados por entidades u organismos distintos al Gobierno Nacional.

Por su parte, tanto al Consejo de Estado como a los Tribunales Contencioso Administrativos, les corresponde ejercer el Control Inmediato de Legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA en concordancia con el artículo 189 ibídem y el artículo 20 de la Ley 134 de 1997, contra los actos administrativos que contengan 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**"; teniendo en cuenta el lugar en el que se expidan y en caso de tratarse de entidades del orden nacional serán de competencia del primero y de los segundos, si son territoriales; atendiendo las reglas de competencia señaladas en la misma Ley 1437 de 2011.

De otro lado y cuando se trate de actos de contenido general y que no sean desarrollo de decretos legislativos, serán pasibles del medio de control de simple nulidad, como lo dispone el Artículo 137 del CPACA.

## 2. Análisis del Art. 215 de la Constitución frente a los actos objeto del Control Inmediato de Legalidad.

De acuerdo con la redacción e interpretación del artículo 215 Constitucional, en el Estado de Excepción de Emergencia, Económica y Social, las facultades excepcionales del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias para conjurar la crisis y la extensión de sus efectos. Si bien, esta fórmula permite cierto margen de maniobra para que el Ejecutivo determine cuáles son las atribuciones de las cuales hará uso, en todo caso tiene una finalidad claramente restrictiva al menos en un triple sentido: i) impedir el uso excesivo de las atribuciones excepcionales en aras de respetar el principio de **proporcionalidad** de las medidas adoptadas bajo el estado de excepción, ii) proscribir el empleo de atribuciones que no sean necesarias para conjurar la crisis, con el fin de respetar los principios de **subsidiariedad** y **necesidad**, y iii) los decretos legislativos que se expidan solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción, dado que debe respetar el principio de **conexidad**.

Aplicando lo anterior, al ámbito de los actos jurídicos que dicten las autoridades del orden territorial, sólo serán objeto del medio de control Inmediato de Legalidad aquellos que sean desarrollo de un decreto legislativo, pues si las atribuciones son las mismas que otorga el ordenamiento jurídico ordinario, dicho medio de control no resulta procedente.

Así lo precisó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012<sup>1</sup>, en los siguientes términos:

*“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”*

En este orden y respecto de los requisitos de procedencia, en auto de fecha (4) de junio de dos mil veinte (2020), C.P Carlos Enrique Moreno Rubio<sup>2</sup>, se destacó:

---

<sup>1</sup> Proferido en el expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA)

<sup>2</sup> Radicación: 11001-03-15-000-2020-02368-00

- “1. Que sean medidas de carácter general, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
2. Que sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas.
3. Que sean expedidas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

*Para que el mecanismo de control resulte procedente 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”.*

### **3. De los requisitos formales y materiales del control inmediato de legalidad**

Al respecto el H. Consejo de Estado<sup>3</sup> ha precisado que, en relación con los **requisitos formales**, estos corresponden a la competencia de quien suscribe el acto que se somete a control de legalidad y a los requisitos de forma, o de configuración en cuanto su objeto, causa, motivo y finalidad, como elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa, y los **requisitos materiales** relacionados con: i) la conexidad o relación con los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de Excepción, y frente al cual el H. Consejo de Estado ha señalado que, *“se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro haya una correlación directa”*, y ii) la proporcionalidad de sus disposiciones, a efectos de establecer si el acto resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad que dio lugar a la declaratoria de los estados de excepción y si, por tanto, existe una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

### **4. El caso concreto.**

En el caso bajo estudio, el alcalde del municipio de la Belleza -Santander-, expidió el Decreto **025 del 18 de marzo de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE LA FORMA DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA BELLEZA, SANTANDER, SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS PARA LA PRESERVACION DE LA VIDA Y MITIGACION DEL RIESGO DE CONTAGIO ANTE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)”*.

De la lectura de las motivaciones y parte resolutive del acto objeto de control se concluye que, en el caso concreto no se reúnen los requisitos de procedencia para

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944)

ejercer el Control Inmediato de Legalidad, porque si bien fue dictado por autoridad competente -alcalde municipal, en ejercicio de la función administrativa -dirección para la organización de su actividad administrativa-, no es desarrollo de decreto legislativo, al encontrar sustento en normas de carácter ordinario conferidas en la Constitución y la Ley, sin inmiscuirse en atribuciones del Concejo Municipal ni requerir de las extraordinarias de los estados de excepción.

A la anterior conclusión se llega de la simple lectura de las motivaciones relevantes del Decreto, así como de su parte resolutive. Veamos:

- **Las motivaciones del acto objeto de control, en lo relevante, corresponden a las siguientes:**

El artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012.

Así mismo, se sustentó en los artículos 49 y 95 de la Carta, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto departamental de Santander 0192 del 13 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID-19) hasta el 30 de mayo de 2020, estableciendo la flexibilización de horarios para la atención al ciudadano en todo el territorio del Departamento, el Decreto 020 de 16 de marzo de la misma anualidad, por medio del cual el municipio de la Belleza declaró el estado de emergencia sanitaria en toda su jurisdicción.

El Decreto municipal No 007 de enero 18 de 2013, por medio del cual se estableció como jornada laboral de los funcionarios públicos de lunes a viernes de 8 am a 12:30 pm y de 2:00 pm a 6.30 Pm y los viernes de 8:00 am a 12:30 pm y de 2:00 pm a 5:30 pm, el cual debe ser modificado con ocasión de la emergencia sanitaria.

- **La parte resolutive del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, pasa a transcribirse en su integridad:**

*“ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR TEMPORALMENTE, La modalidad de atención al Público en la Administración Municipal de La Belleza Santander, la que se continuará prestando de la siguiente forma:*

*Debido a la alta afluencia de ciudadanos que requieren de los servicios de la administración municipal y para evitar la concurrencia de personas en espacios reducidos que no permitan mantener la distancia de dos (2) metros recomendada como espacio personal de seguridad, se RESTRINGE el ingreso de personas diferente a los funcionarios de la administración Municipal, contratistas, personero municipal, fuerza pública.*

*Se continuará atendiendo a la ciudadanía y las diferentes solicitudes y requerimientos de forma presencial en la puerta principal del Palacio Municipal, donde el funcionario o dependencia requerida acudirá para realizar la respectiva consulta o solicitud.*

*De igual forma se prestarán atención al público de forma telefónica en las siguientes líneas.*

*Despacho del alcalde y secretaria de Gobierno: 321 936 9302*

*Secretaría de Salud: 321 936 7980*

*Secretaría de Planeación: 321 937 0527Secretaria de hacienda: 322 814 7490*

*Comisaría de Familia: 310 317 4512*

*Personería municipal: 321 936 5455*

*Desarrollo social: 310 577 9253*

Las comunicaciones pueden ser enviadas a los correos electrónicos institucionales:

[alcaldia@labelleza-santander.gov.co](mailto:alcaldia@labelleza-santander.gov.co)  
[hacienda@labelleza-santander.gov.co](mailto:hacienda@labelleza-santander.gov.co)  
[planeacion@labelleza-santander.gov.co](mailto:planeacion@labelleza-santander.gov.co)

[salud@labelleza-santander.gov.co](mailto:salud@labelleza-santander.gov.co) [gobierno@labelleza-santander.gov.co](mailto:gobierno@labelleza-santander.gov.co)  
[personeri@labelleza-santander.gov.co](mailto:personeri@labelleza-santander.gov.co)

O radicadas directamente en la ventanilla única del Palacio Municipal.

*Parágrafo 1: Los trámites y servicios se continuarán prestando de manera normal Parágrafo 2: Se permite el ingreso a la ventanilla de la secretaria de hacienda para realizar los pagos de impuesto u otros trámites que requieran la cancelación de tributos.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: La comisaría de familia municipal, para atender casos de alta urgencia, prestara la atención en el primer piso del palacio municipal, en pro de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes de municipio, utilizando la dotación adecuado como son el uso de tapabocas y guantes.*

*ARTÍCULO TERCERO: Los servidores públicos con síntomas respiratorios tomar las medidas de autocuidado y comunicar al empleador para tomar a las medidas necesarias, como desarrollar las actividades desde sus hogares para evitar a la proliferación del virus, si la situación empeora recurrir a los centros médicos para su diagnóstico y atención oportuna.*

*ARTICULO CUARTO: Dentro de las instalaciones del Palacio Municipal se establecerán los siguientes protocolos de higiene: limpieza periódica de objetos metálicos, sillas, puertas, barandas y pisos con sustancias antibacteriales (sic) como hipoclorito de sodio al 5%, también se dispondrá de alcohol desinfectante o jabones antibactriales (sic) para las dependencias, y se reiteran las medidas de autocuidado personal y colectivo, de las cuales se hace referencia Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 2019 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.*

*ARTÍCULO QUINTO: Una vez se levante la emergencia sanitaria y el nivel de riesgo se continuará prestando el servicio de atención al público normalmente.*

*ARTICULO SEXTO: La presente decisión rige a partir de su expedición por el ejecutivo.”*

Confrontando los requisitos de procedencia que se exigen para que la Corporación ejerza el control Inmediato de Legalidad del **Decreto 025 de 18 de marzo de 2020**, se concluye que, no están acreditados porque los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, señalan que, únicamente procede contra los actos administrativos que se expidan por las autoridades territoriales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían o son propias del alcalde o del gobernador, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 del CPCA es claro al indicar que son objeto de control “**Las medidas de carácter general que**



***sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.”***

En las consideraciones del Decreto se hizo alusión a las ya mencionadas competencias del Alcalde contenidas en el artículo 315 Superior, la Ley 136 de 1994 y la Ley 1552 de 2012, así como al Decreto expedido por el Gobernador del Departamento de Santander - 0192 del 13 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria en todo el Departamento, estableciendo la flexibilización de horarios para la atención al ciudadano y, al Decreto 020 de 16 de marzo de la misma anualidad, por medio del cual el municipio de la belleza declaró el estado de emergencia sanitaria en el municipio; normas que refuerzan que, el decreto municipal no tuvo como fundamento el desarrollo de los Decretos Legislativos dictados en virtud del Estado de Excepción contenido en el Decreto Nacional 417 de 17 de marzo de 2020, al cual nunca se hizo referencia en sus motivaciones.

De igual manera se debe resaltar que, revisadas las normas invocadas y las decisiones tomadas en su parte resolutive, no se observa que ninguna de ellas corresponda a competencias asignadas al Concejo Municipal y, por el contrario, son del resorte exclusivo del alcalde, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales contempladas en el artículo 315 Superior y en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 para dirigir y organizar la administración municipal señalando el horarios de atención al público y los canales de comunicación con los usuarios de la misma.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia:

Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente (...)

Por su parte, en la Ley 1551 DE 2012, en el artículo 29, se señalan como atribuciones de los Alcaldes:

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.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:
  - a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;
  - b) Decretar el toque de queda;
  - c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;
  - d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

---

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9° del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana. El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural. Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.

Parágrafo 1°. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.

Parágrafo 2°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo;

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes,

(...)

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

(...)

11. Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.

(...)

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio. 1

4. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

(...)

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.

Parágrafo. El alcalde que en ejercicio de la función conferida en el numeral 5 de este literal exceda el presupuesto de la vigencia o la capacidad de endeudamiento establecida, incurrirá en falta gravísima.

e) Con relación a la Ciudadanía:

1. Informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía de la siguiente manera: En los municipios de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª categoría, a través de bandos y medios de comunicación local de que dispongan. En los municipios de la categoría 1ª, 2ª y especial, a través de las oficinas de prensa de la Alcaldía.

2. Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración.

(...)"

Por lo precedente y a pesar de que, en el título del acto administrativo se menciona que a través del mismo se adoptan medidas sanitarias para la preservación de la vida y mitigación del contagio ante la situación epidemiológica causada por el Coronavirus -Covid -19, ello por sí solo, no hace que el acto sea pasible del medio de control Inmediato de Legalidad, porque lo cierto es que, como se explicó con precedencia, el acto no fue expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados por el Presidente de la República que declararon el Estado de Emergencia Económica y Social, sino para organizar la prestación del servicio público en la administración municipal con ocasión de la emergencia sanitaria.

Los argumentos anteriores resultan más que suficientes para concluir que, no se reúnen los requisitos de procedencia del medio de control inmediato de legalidad del acto sometido a estudio, razón por la cual, la Sala proferirá decisión INHIBITORIA; atendiendo a que el medio idóneo corresponde al de simple nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA que, podrá ser formulado por cualquier persona.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: INHIBIRSE** para ejercer Control Inmediato de Legalidad al Decreto **025 del 18 de marzo de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE LA FORMA DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA BELLEZA, SANTANDER, SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS PARA LA PRESERVACION DE LA VIDA Y MITIGACION DEL RIESGO DE CONTAGIO ANTE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)”*, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** la presente providencia por medios electrónicos, y **PUBLÍQUESE** en la página del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. Deberá además publicarse esta providencia en el portal web oficial del Municipio de la Belleza -Santander, lo que estará a cargo de la entidad territorial.

**TERCERO: EFECTÚENSE** las anotaciones correspondientes en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI por la Auxiliar del Despacho 04.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Aprobado Medios Electrónicos- Plataforma Tecnológica TEAMS y Conjuez por intermedio de la Secretaría de la Corporación, correo electrónico.

(Aprobado)

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

Magistrada Ponente

(Salvamento de Voto)

**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

Magistrado

(Salvamento de Voto)  
**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**  
Magistrado

(Aprobado)  
**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
Magistrada

(Salvamento de Voto)  
**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**  
Magistrado

(Aprobado)  
**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**  
Magistrado

(Aprobado)  
**JOSÉ LUIS ARIAS REY**  
Conjuez