



Bucaramanga, once (11) de mayo de dos veinte (2020)

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Medio de control o Acción	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado	680012333000-2020-00413-00
Asunto (Tipo de providencia)	AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO del Decreto Núm. 0234 (27 de abril de 2020) <i>“Por medio del cual se adopta la medida nacional de aislamiento preventivo obligatorio en el departamento de Santander, ordenada mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, y se dictan otras disposiciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia generada por el Coronavirus COVID-19”</i> proferido por el Gobernador de Santander

Procede el Despacho a realizar el estudio de admisión al proceso de Única Instancia de control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES:

1. Antecedentes

La Gobernación de Santander remitió vía correo electrónico al Tribunal Decreto Núm. **0234** (27 de abril de 2020) *“Por medio del cual se adopta la medida nacional de aislamiento preventivo obligatorio en el departamento de Santander, ordenada mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, y se dictan otras disposiciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia generada por el Coronavirus COVID-19”* proferido por el Gobernador de Santander, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

2. El acto objeto de control inmediato de legalidad

Se trata del Decreto Núm. **0234** (27 de abril de 2020) *“Por medio del cual se adopta la medida nacional de aislamiento preventivo obligatorio en el*

departamento de Santander, ordenada mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, y se dictan otras disposiciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia generada por el Coronavirus COVID-19 proferido por el Gobernador de Santander, en uso de las atribuciones legales, y en especial de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020¹ proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social y en cumplimiento del Decreto núm. 593 del 24 de abril de 2020².

3. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 136, el numeral 14 del artículo 151, artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, corresponde a esta Corporación el estudio del control inmediato de legalidad.

4. Problema jurídico

El Despacho, previo a continuar con el trámite de este medio de control debe determinar, *¿Si el **Decreto Núm. 0234 (27 de abril de 2020)** proferido por el Gobernador de 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 éste declaró en todo el territorio Nacional”, a través del **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 de la Ley 1437 de 2011?*

5. Tesis del Despacho

No, en razón a que el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad no se profirió en desarrollo del Decreto Legislativo durante el

¹ Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus

² 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

Estado de Excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*” declarado por el Presidente de la República por medio del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, sino en virtud de la emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante **Resolución No 385 de 12 de marzo de 2020**, además de posterior a la fecha de vencimiento del primer estado de excepción, esto es, el 16 de abril de 2020, y se fundamentó en darle cumplimiento al Decreto núm. 593 del 24 de abril de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, razón por la cual no está sujeto a control inmediato de legalidad.

6. Marco Normativo y Jurisprudencial

El control inmediato de legalidad esta previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, siendo un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, **producto de la declaratoria de los estados de excepción** en cualesquiera de sus modalidades. La citada norma, le atribuyó la competencia del control de legalidad a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan los decretos, si se tratase de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales, revistiéndolo por tanto de un carácter jurisdiccional, regla que fue nuevamente reproducida en el artículo 136 y en el numeral 14 del artículo 151, en concordancia con el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

De esta forma, la Jurisprudencia del Consejo de Estado³ ha señalado que, en cuanto a su procedencia, la letra del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. *En primer lugar*, debe tratarse de un acto de contenido general; *en segundo*, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, *en tercero*, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014. Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth. Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA)

Así las cosas, el control inmediato de legalidad es inmediato e integral y se ejerce frente a:

- i) Los decretos que declaran el estado de excepción*
- ii) Los decretos legislativos dictados durante los mismos y*
- iii) Las medidas de carácter general administrativo dictadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.*

Al respecto de los dos primeros incisos i) y ii), le corresponden a la Corte Constitucional, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Política, decidir *definitivamente* sobre su constitucionalidad⁴, asimismo, para el control de las medidas señaladas en el inciso iii), lo ejerce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan los actos; si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades del orden Nacional.

7. Análisis del Caso Concreto

En el asunto bajo estudio, la Gobernación de Santander remitió copia del Decreto Núm. **0234** (27 de abril de 2020)⁵, sin embargo, de su análisis se advierte que, se trata de un acto de carácter general dictado en virtud del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante **Resolución núm. 385 de 12 de marzo de 2020**, y con fundamento en darle cumplimiento al **Decreto núm. 593 del 24 de abril de 2020**, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, pero no en desarrollo de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción declarado mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, a través del cual, el Presidente de la República declaró el primer Estado de Excepción previsto en el artículo 215 de la Constitución Política (Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional).

⁴ La Constitución Política de 1991 regula tres estados de excepción: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social o ecológica, regulados, respectivamente, en los artículos 212, 213 y 215.

⁵ "Por medio del cual se adopta la medida nacional de aislamiento preventivo obligatorio en el departamento de Santander, ordenada mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, y se dictan otras disposiciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia generada por el Coronavirus COVID-19" proferido por el Gobernador de Santander"

En este orden de ideas, del estudio de los argumentos que motivan el Decreto objeto de control inmediato de legalidad se evidencia del análisis de las normas en cuestión que no corresponde a un acto en ejercicio de función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el primer Estado de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, por tal razón carece de control inmediato de legalidad, no obstante, podrá ser objeto de enjuiciamiento a través del medio de control de Nulidad previsto el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 de conformidad con el Acuerdo PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, a través del cual se amplía las excepciones a la suspensión de términos y en materia de lo contencioso administrativo para los medios de control de **nulidad por inconstitucionalidad y nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria**, lo cual garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva y habilita el control judicial de los otros actos que se puedan expedir a nivel nacional, departamental y municipal las demás autoridades administrativas.

Bajo esta línea de argumentación, para el caso particular no resulta procedente la adecuación de es este medio control, toda vez, que en la **simple nulidad**⁶ se requiere la invocación del derecho de acción materializado en las pretensiones de una demanda formulada por cualquier persona por sí, o por medio de representante, con el fin de buscar la nulidad

⁶ **ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

de los actos administrativos señalándole las correspondientes causales de nulidad, mientras que la naturaleza de este control es de carácter oficioso.

De conformidad con lo anterior, no se avocará conocimiento del Decreto Núm. **0234** (27 de abril de 2020) proferido por el Gobernador de Santander por resultar improcedente, debido a que no es objeto de control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado del Tribunal Administrativo de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: NO **AVOCAR** conocimiento del Decreto Núm. **0234** (27 de abril de 2020) a través del medio de Control Inmediato de Legalidad por improcedente, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: **Notifíquese** a través de la Secretaría de esta Corporación al Gobernador de Santander, y a la señora Procuradora Judicial 17 Asuntos Administrativos adscrita al Despacho, de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO: **Publíquese** esta decisión por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

CUARTO: **Obsérvase** el cumplimiento del Acuerdo PCSJA20-11549⁷ del 07 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)

MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO

Magistrado

⁷ “Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”