



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente: RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**

Bucaramanga, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)

|                                                                   |                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| MEDIO DE CONTROL                                                  | INMEDIATO DE LEGALIDAD                                                                 |
| AUTORIDAD                                                         | MUNICIPIO DE GUEPSA                                                                    |
| ACTO ADMINISTRATIVO<br>OBJETO DE CONTROL                          | Decreto 011 de 2020                                                                    |
| <b>RADICADO</b>                                                   | <b>6800123330002020-00437-00</b>                                                       |
| DIRECCIÓN<br>NOTIFICACIONES<br>ELECTRÓNICA MUNICIPIO DE<br>GUEPSA | <a href="mailto:alcaldia@guepsa.santander.gov.co">alcaldia@guepsa.santander.gov.co</a> |
| DIRECCIÓN<br>NOTIFICACIONES<br>ELECTRÓNICAS UCC                   | <a href="mailto:reinaldo.amaya@ucc.edu.co">reinaldo.amaya@ucc.edu.co</a>               |
| DIRECCIÓN<br>NOTIFICACIONES<br>MINISTERIO PUBLICO                 | <a href="mailto:nmgonzalez@procuraduria.gov.co">nmgonzalez@procuraduria.gov.co</a>     |

Entra al Despacho a ejercer el control automático de legalidad de que rata el art. 20 de la Ley 337 de 1994 y 136 del CPACA, del Decreto No. 011 del 19 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA EN ARAS DE MITIGAR EL RIESGO Y CONTROLAR LOS EFECTOS DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE GUEPSA SANTANDER"*, expedido por el alcalde municipal de Guepsa.

### I. ANTECEDENTES

El art. 215 de la Constitución Política de 1991 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los arts. 212 (guerra exterior), y 213 (grave perturbación del orden público) de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "estatutaria de los Estados de Excepción".

El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional"*.

El alcalde el Municipio de Guepsa expidió el Decreto No. 0011 del 19 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA EN ARAS DE MITIGAR EL RIESGO Y CONTROLAR LOS EFECTOS DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE GUEPSA SANTANDER"*.

De conformidad con la mecánica constitucional y legal, las medidas *"de carácter general 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". (Art. 136 Ley 1437 de 2011).*

## II. TRAMITE DEL CONTROL INMEDIATO

Se radicó ante la Secretaría de este Tribunal, por parte de la Alcaldía del Municipio de Guepsa a efectos del control inmediato de legalidad, copia del Decreto No. 011 del 19 de marzo de 2020, siendo repartido al Despacho Ponente sustanciar el trámite respectivo.

Con fecha 11 de mayo de 2020, se profirió auto avocando el conocimiento del presente medio de control mediante el cual se dispuso 1) fijar un aviso a través de la Secretaría de la Corporación por el término de 10 días anunciando la existencia del proceso, 2) publicar el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 3) invitar a las personas interesadas para presentar su concepto acerca de los puntos relevantes, 4) solicitar al Municipio de Guepsa los antecedentes administrativos del decreto y 5), correr traslado al Ministerio Público para rendir su concepto.

## III. EL ACTO OBJETO DE CONTROL

Corresponde al Decreto No. 011 del 19 de marzo de 2020 expedida por el alcalde del Municipio de Guepsa, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA EN ARAS DE MITIGAR EL RIESGO Y CONTROLAR LOS EFECTOS DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE GUEPSA SANTANDER”,* cuya parte resolutive es del siguiente tenor:

**ARTICULO PRIMERO:** Adoptar las medidas sanitarias a través de la Secretaria de Salud Municipal y acciones transitorias de Policía que se describen a continuación, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19 en el Municipio de Guepsa Santander.

**Parágrafo:** integración normativa. El presente Decreto adopta y adapta las reglas contenidas en las circulares, decretos y resoluciones que las autoridades Nacionales y Departamentales han producido frente a este asunto. Las decisiones particulares frente al territorio se fundan en los análisis de riesgos especial y las particularidades del Municipio y en esos aspectos constituyen norma especial.

**ARTICULO SEGUNDO:** Ordenar dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales:

2.1. Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.

2.2. Prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

**Parágrafo:** Los establecimientos de comercio y personas que incumplan lo establecido en el presente Decreto, serán sancionados inmediatamente de conformidad a lo señalado por la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

**ARTICULO TERCERO: Toque de queda de niños, niñas y adolescentes.** Ordenese el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020, en el siguiente horario de ocho de la noche (08:00 pm) a seis de la mañana (06:00 a.m).

**ARTICULO CUARTO:** Durante la vigencia del presente Decreto se suspenden las actividades en todos los centros deportivos, culturales y recreacionales del municipio, por tal razón se ordena el cierre de los mismos.

**ARTICULO QUINTO:** se ordena la Secretaria de Salud Municipal adelantar las siguientes acciones:

- 1- Inspecciones preventivas a los principales restaurantes y establecimientos de comercio del Municipio con medidas pedagógicas de prevención.
- 2- Realizar campañas de difusión que promuevan educación en salud sobre el COVID-19 con énfasis en lavado de manos y en manejo del aislamiento domiciliario.
- 3- Implementar el uso obligatorio de tapabocas a todo el personal de salud, personas que trabajen en atención al público y aquellos que presenten síntomas compatibles con infección respiratoria aguda.
- 4- Realizar acciones de participación ciudadana que permitan la identificación de casos sospechosos comunitarios.

**ARTICULO SEXTO:** Adóptense las medidas internas en las diferentes instalaciones administrativas de la alcaldía municipal de Güepsa Santander desde el 20 de marzo de 2020 hasta el 30 de marzo de 2020:

- 1-Suspender la atención al público en forma presencial, sólo se permitirá el ingreso de usuarios cuando sea estrictamente necesario, revisando cada caso particular por lo que se habilitarán los recursos tecnológicos como los números telefónicos de WhatsApp de los servidores públicos de la entidad, correos electrónicos y redes sociales.
- 2- Se autoriza el horario flexible previa concertación con el jefe inmediato y jefe de talento humano.
- 3- Suspender la asistencia de eventos masivos programados por otras entidades que superen los límites de concurrencia establecidos por las autoridades competentes.
- 4- Verificar la pertinencia de realizar reuniones presenciales y promover el uso de herramientas tecnológicas para el desarrollo de las mismas como medidas de autocuidado.
- 5- Incrementar la frecuencia de las jornadas de limpieza de las dependencias con especial énfasis en los baños y zonas de atención al público.
- 6- Mantener los lugares de trabajo limpios, ventilados e iluminados adecuadamente.

**ARTICULO SEPTIMO:** La ESE Centro de Salud San Roque, llevará a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas, dentro del marco de sus competencias por parte del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, para mitigar y controlar los efectos del COVID-19.

**ARTICULO OCTAVO:** Corresponde a la Policía Nacional, Inspector de Policía, Secretaria de Despacho y Secretaria Local de Salud de conformidad con sus atribuciones dar aplicación a las medias señaladas en el presente decreto.

**ARTICULO NOVENO:** Remítase copia del presente decreto al Comandante de la Estación de Policía del municipio de Güepsa, personera Municipal, Comisaria de Familia, Inspección de Policía, Secretaria de Salud y ESE San Roque para su conocimiento y fines pertinentes, de la misma forma désele alta difusión en pro de comunicar a la comunidad.

**ARTICULO DECIMO:** El presente Decreto rige a partir de la presente fecha de su expedición.

Al revisar la parte considerativa del precitado decreto, se observa que allí se hace referencia a las atribuciones del alcalde conforme al artículo 315 de la Constitución Política y a las medidas sanitarias previstas en la ley 9 de 1989 y el Decreto 780 de 2016, sanitaria que deben adoptar las autoridades públicas en caso de emergencia. Refiere también el Decreto las competencias previstas en la ley 715 de 2001 a cargo de los municipios para ejercer vigilancia y control sanitario sobre los factores de riesgo para la salud.

Se cita también la ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" para referir las competencias del alcalde con el fin de atender situaciones de emergencia o calamidad (Art. 202). Finalmente se expone que el alcalde del municipio de Guepsa, a través de los Decretos 008 y 009 del 19 de marzo de 2020 declaró la calamidad pública y el estado de emergencia.

#### **IV. INTERVENCIONES**

- **UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA**

Considera que el acto administrativo objeto de control de legalidad debe declararse ajustado a derecho, al exponer que:

*"las medidas adoptadas por la administración municipal de Guepsa, Santander, en cabeza del señor alcalde OSMAR ARIAS ACUÑA, se encuentran dentro del alcance de razón y proporcionalidad frente a la situación presentada a nivel nacional, a causa de la declaración de pandemia por el virus COVID 19, todas estas restricciones que parecieran en contra de las libertades consagradas en la constitución política de Colombia, se ven respaldadas en la noble intención de salvaguardar la seguridad en materia de salud pública de todos los pobladores del municipio y adicionalmente de todo el territorio colombiano.*

*Observo justificadamente que la decisión tomada por el burgomaestre, se basa en la ponderación de los derechos afectados y como resultado arrojado a esta, y consecuente de la importancia de salvaguardar el bien general antes del particular, y en desarrollo de sus deberes de propender en este caso puntual, la salud de los pobladores. Por lo cual encuentro justificadas las restricciones tomadas en pro de garantizar el bienestar general".*

## **V. CONSIDERACIONES**

### **A. Competencia**

Compete al Tribunal Administrativo de Santander- Sala Plena-, en única instancia, ejercer el 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 de su jurisdicción y de acuerdo a los arts.151, numeral 14 y 185, numeral 1º de la Ley 1437 de 2011.

### **B. El Problema jurídico**

Consiste en determinar si el decreto No. 011 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Guepsa "POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA EN ARAS DE MITIGAR EL RIESGO Y CONTROLAR LOS EFECTOS DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE GUEPSA SANTANDER", se encuentra ajustado al régimen jurídico de los estados de excepción, conformado por normas convencionales, los arts. 214 y s.s. de la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 que declara el estado de emergencia económica, social y ambiental y las normas que lo desarrollan.

### **C. Marco jurídico**

De acuerdo a la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contara con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e

inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al Presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese periodo 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.

En ejercicio de esa prerrogativa, se expidió la Ley 137 de 1995 – Estatutaria de los Estados de Excepción-, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción que dice:

*"Art. 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 como 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".*

Por su parte, el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 señala:

*"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".*

El art. 151, numeral 14 de la Ley 1437 de 2011 dispone que 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.

Lo anterior implica que con el fin de determinar la competencia de esta Corporación dentro del marco del medio de control inmediato de legalidad, deben verificarse los siguientes supuestos a saber: **i)** que el decreto objeto de estudio sea de carácter general; **ii)** que haya sido expedido en ejercicio de la función administrativa; **iii)** que se haya expedido en desarrollo de los

decretos legislativos y **iv)** que dicha expedición haya ocurrido durante los estados de Excepción.

Se debe entonces analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

En el caso concreto se tiene que mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 proferido por el Gobierno Nacional "*se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional*", por el término de treinta (30) días calendario.

Conforme lo anterior, se observa que el Decreto No. 011 del 19 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Guepsa, no se emitió con fundamento en el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica y Social. En efecto, fue emitido de manera ordinaria por el señor alcalde municipal en ejercicio de las funciones asignadas normalmente como máxima autoridad de Policía Administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes y como suprema autoridad administrativa, da unos lineamientos para mitigar el riesgo y controlar los efectos del COVID 19 en esa municipalidad.

Es determinante para el caso destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto, el alcalde municipal de Guepsa refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este análisis, actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 el estado de emergencia económica social y ecológica en todo el territorio nacional.

Cabe resaltar que la improcedencia del control inmediato de legalidad (que es automático e integral) sobre estos decretos, no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control, en aplicación al procedimiento reglado en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

En ese orden de ideas se declarará improcedente el medio de control inmediato de legalidad interpuesto por el alcalde del Municipio de Guepsa.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto se abstiene el Tribunal de asumir dicho control respecto del contenido del Decreto No. 011 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Guepsa.

Tribunal Administrativo de Santander  
Control Inmediato de legalidad  
Exp. 2020-00437-00

**SEGUNDO. NOTIFICAR** la presente providencia por medios electrónicos, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. **Parágrafo.** El alcalde del Municipio de Guepsa también debe publicar en su portal web esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**Aprobado y adoptado en medio electrónico**

**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**  
**Magistrado Ponente**