



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**  
San José de Cúcuta, diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00141-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a proferir el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto No.0023 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el señor Alcalde del Municipio de la Esperanza – Norte de Santander. *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS DECRETOS N° 418 DEL 13 DE MARZO DE 2020 Y EL N° 457 DEL 22 DE MARZO DEL 2020, EXPEDIDOS POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA”*

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 01 de abril de 2020, esta Corporación avocó el conocimiento del presente medio de control, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia de este proceso 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 la Corporación, el 02 de abril del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador No. 23 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

### 1.2.- Intervenciones:

No se realizaron intervenciones.

### 1.3.- Ministerio Público:

No presentó concepto dentro del presente proceso.

## II.- CONSIDERACIONES

### 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.

## 2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal estima que el problema jurídico hace relación con determinar si el Decreto 0023 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de La Esperanza, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS DECRETOS N° 418 DEL 13 DE MARZO DE 2020 Y EL N° 457 DEL 22 DE MARZO DEL 2020, EXPEDIDOS POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA”*, es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad, después de verificar si dicho acto fue expedido o no en desarrollo de un Decreto Legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia social y económica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

## 2.3. Tesis y Decisión de la Sala Plena del Tribunal.

Luego del análisis del texto del Decreto 0023 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de La Esperanza, así como el ordenamiento jurídico superior, la Sala considera que no hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social, declarado por el gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Igualmente, precisa la Sala que las medidas tomadas en el Decreto objeto de estudio son el resultado de la existencia de normas expedidas de manera ordinaria, como son la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social y los Decretos 418 y 457 de marzo de 2020.

## 2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

### 2.4.1.- Del Estado de Emergencia Social y Económica.

Es sabido que a partir del artículo 212 de la Constitución se regulan los estados de excepción, y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”.

El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

### 2.4.2.- Del control inmediato de legalidad

Mediante la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994, se reguló lo atinente a los estados de excepción previstos en el artículo 212 y siguientes de la Constitución.

En el artículo 20 de dicha Ley se previó la figura del control de legalidad, en los siguientes términos:

*“[...] **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 [...]”.*

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”.*

Del análisis de las citadas normas, se tienen como requisitos o presupuestos del control inmediato de legalidad -CIL-, los siguientes:

- (i) Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.
- (ii) El acto debe haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, esto es, se trata de actos reglamentarios de contenido general.
- (iii) El acto o medida debe contener decisiones que sean el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

**2.4.3.- En el presente caso tanto el Decreto 0023 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio La Esperanza, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto 0023 del 24 de Marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio La Esperanza, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Automático de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el primer acto objeto de control es el citado Decreto 0023, expedido por el Alcalde del Municipio La Esperanza, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS DECRETOS N° 418 DEL 13 DE MARZO DE 2020 Y EL N° 457 DEL 22 DE MARZO DEL 2020, EXPEDIDOS POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA”.*

Resulta pertinente transcribir el texto del citado Decreto:

### **“CONSIDERANDO**

*Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto No.418 de fecha de 18 de Marzo del 2020 por medio del cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.*

*Que el Gobierno Nacional Expidió el decreto No. 457 de fecha 22 de marzo del 2020, por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID -19 y el mantenimiento del orden público.*

*Que en conformidad con el Artículo 296 de la Constitución Política, para conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos órdenes del Presidente de la Republica se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y ordenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.*

*Que la Organización Mundial de la Salud –OMS, declaro el 11 marzo del presente año como pandemia I coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.*

*Que el Ministerio de Salud y protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaro la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 hasta el 30 de Mayo de 2020, y adopto medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que, el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo del Desastre en reunión llevada a cabo el 17 de Marzo del 2020 como consta en el Acta N° 003 hace algunas recomendaciones que ellos consideran pertinentes que el Alcalde debe tomar para evitar la propagación del virus COVID-19.*

*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 Republica en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.*

*En mérito de los expuesto anteriormente,*

### **DECRETA**

**ARTICULO PRIMERO: DIRECCIÓN DEL ORDEN PÚBLICO.** *La dirección de manejo del orden público con objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio Nacional y mitigar sus efectos en el manejo de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 estará en cabeza del señor Presidente de la Republica.*

**ARTICULO SEGUNDO: ADOPTAR,** *en todas las jurisdicciones del Municipio la Esperanza Norte de Santander las medidas contenidas en la parte resolutive consagrada en los Decretos N°418 y el N°457 de fechas 18 y 22 de marzo del 020 respectivamente, expedidos por la Presidencia de la Republica y que hacen parte integra de este decreto.*

**ARTICULO TERCERO: ENVÍESE** copia autentica del presente Decreto a la Estación de Policía de la Esperanza y Subestación de la policía Corregimiento de Pueblo Nuevo, al Inspector de Policía Municipal y a los Inspectores de Policía Rurales, Personería Municipal, Coordinadora de Salud Pública y Secretaria de Gobierno para su seguimiento, evaluación y estricto cumplimiento.

**ARTICULO CUARTO: DELEGUESE** en la Secretaria de Gobierno Municipal el seguimiento, evaluación y cumplimiento del presente Decreto, el cual deberá informar a los despachos las anomalías o irregularidades que se presenten en cumplimiento de lo ordenado en la presente norma.

**ARTICULO QUINTO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS** la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del código penal y a las multas previas en el artículo 2.8.81.4.21 del Decreto 780 de 2016 o la norma que sustituya, modifique o derogue.

**ARTICULO SEXTO: ENVÍESE** copia del presente Decreto para los fines pertinentes al Ministerio del Interior de acuerdo con el parágrafo 5° del artículo 3° del decreto 457 del 2020.

**ARTICULO SEPTIMO:** El presente Decreto rige a partir de las Cero (00:00) horas del Veinticinco (259 de marzo hasta las Veinticuatro (24.00) horas del día Trece (13) de Abril del Dos Mil Veinte (2020).”

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las normas que se adoptan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID- 19, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma, huelga señalar que el fundamento normativo que se cita por el señor Alcalde inicia anunciando los Decretos 418 y 457 de marzo de 2020 proferidos por el Presidente de la República, a través de los cuales se dictaron medidas transitorias para expedir normas de orden público y se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Posteriormente, cita el artículo 296 de la Constitución Política así como los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, mediante la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Consecutivamente, trae a colación la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

En ese sentido debe la Sala precisar que en la parte resolutive del Decreto 0023 del 24 de marzo de 2020, se expiden normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID- 19, con base en las facultades legales atribuidas por el ordenamiento jurídico ordinario a las autoridades territoriales, sin que las mismas sean el desarrollo expreso de alguno de los Decretos legislativos expedidos con base el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por las razones ya expuestas anteriormente.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el **Decreto 0023 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de La Esperanza, no puede

ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de un acto administrativo ordinario de carácter general expedido en ejercicio de la función administrativa que reviste al Alcalde, de acuerdo a sus atribuciones establecidas en el artículo 315 de la Constitución Política, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ya citado varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

Ahora bien, resulta necesario advertir que, si bien es cierto los Decretos 418 y 457, se expidieron posterior a la Declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria, también lo es que el Presidente los dictó en ejercicio de sus funciones ordinarias y no en desarrollo de un Decreto Legislativo.

En efecto, el Decreto número 418 del 18 de marzo de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, fue expedido por el Presidente en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial que le confiere numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 'la Constitución Política Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 2016.

Por su parte, el 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, fue expedido por el Presidente en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016,

Estima la Sala pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en reciente providencia del 20 de mayo de 2020<sup>1</sup>, al declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad en un asunto similar al presente:

*“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan **«como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»**, sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo.*

*En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.”*

Ahora bien, la Sala resalta que el control de legalidad de dicho Decreto bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, dado que como es sabido a través del Acuerdo PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus

<sup>1</sup>Providencia proferida por la Sala No. 19, Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.

excepciones, en el artículo cuarto, se exceptuó el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, decisión que fue reiterada en el Acuerdo PCSJA20- 11556 del 22 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogó la suspensión de términos hasta el 8 de junio de 2020, y posteriormente mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de términos a partir del 1° de julio de 2020, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona contra dicho acto, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declarar que no es procedente el Medio de Control Inmediato de Legalidad, respecto del **Decreto 0023 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de La Esperanza, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS DECRETOS N° 418 DEL 13 DE MARZO DE 2020 Y EL N° 457 DEL 22 DE MARZO DEL 2020, EXPEDIDOS POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA"** por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

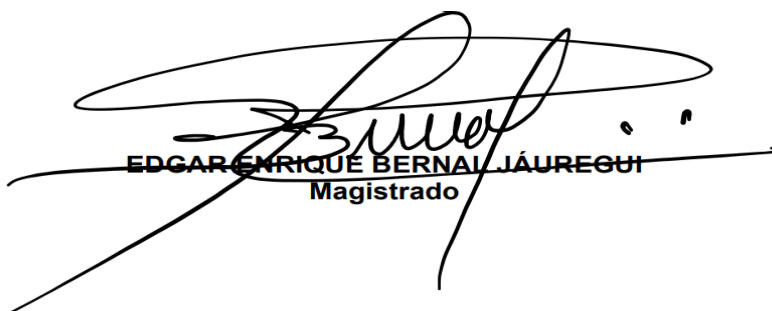
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena virtual del 17 de junio de 2020)

**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado

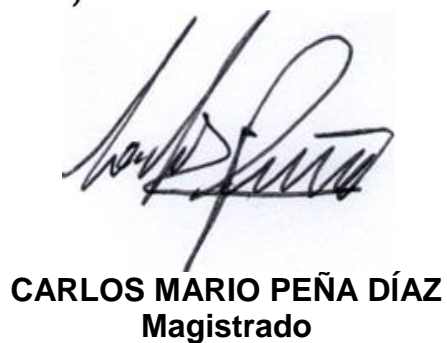
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado