



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00146-00
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 No.016 del 19 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia Norte de Santander.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 02 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 Judicial II para Asuntos Administrativos No. 24 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:

El Alcalde del Municipio de Ragonvalia presentó el día 07 de abril de 2020, el antecedente administrativo del Decreto No.016 de fecha 19 de marzo del año en curso, anexando copia del Decreto Presidencial No. 420 del 18 de marzo del 2020, *“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”*

1.3.- Concepto del Ministerio Público

Guardó silencio.

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 016 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, **“POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19”**, 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 016 del 19 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, 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.

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 incompetentes 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 el Decreto 016 del 19 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, 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 016 del 19 de Marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Automático de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado Decreto 016, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, **“POR EL CUAL SE EXPIDEN**

NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DELA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19”

“CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que de acuerdo a lo establecido en el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República.

Que conforme al artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el 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, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el presidente de la república mediante decreto 420 del 18 de marzo de 2020 impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, por parte de los alcaldes y gobernadores, entre las que se encuentran la de prohibir el consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones en el periodo de tiempo comprendido entre el 19 de marzo y el 30 de mayo de 2020 y si lo consideran los alcaldes decretar el toque de queda de niñas, niños y adolescentes a partir de la fecha y hasta el 20 de abril de 2020.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan 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, entre otras, las siguientes funciones: (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador; y (ii) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

Que se hace necesario dar cumplimiento a las instrucciones del señor presidente de la República en el decreto 420 de 2020.

Que por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. *Prohíbese en el municipio de Ragonvalia, 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 06:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.*

PARAGRAFO. *No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

ARTICULO SEGUNDO. *Prohíbanse en el municipio de Ragonvalia, 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.*

ARTÍCULO TERCERO. TOQUE DE QUEDA. *Decrétese en el municipio de Ragonvalia el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, durante las 24 horas del día, a partir de la fecha de expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.*

ARTÍCULO CUARTO. *El incumplimiento de lo establecido en el presente decreto será sancionado conforme a lo establecido en el Código de Policía y Convivencia.*

ARTICULO QUINTO. *El presente decreto rige a partir de su publicación.”*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las normas que se expiden 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 con la cita de la Resolución 385 del 12 de marzo del 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Posteriormente, trae a colación el Decreto 420 del 18 de marzo de 2019, proferido por el Presidente de la República, a través del “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”.

Consecutivamente, expuso que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, indica las facultades que tienen los alcaldes para ejercer las funciones asignadas por la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las delegadas por el Presidente de la República o el Gobernador.

Como puede colegirse se trata de normas de rango constitucional y legal que no tienen relación con el Decreto 417 del 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*”.

Resta precisar que en la parte resolutive del Decreto 016 del 19 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 016 del 19 de Marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, 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 el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, se expidió posterior a la Declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria, también lo es que el Presidente lo dictó en ejercicio de sus funciones ordinarias y no como desarrollo de un Decreto Legislativo.

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 2020¹, 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.”

Finalmente, 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 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, 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.

¹Providencia 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.

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 016 del 19 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, "**POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19**", 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 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.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena virtual del 03 de junio de 2020)



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



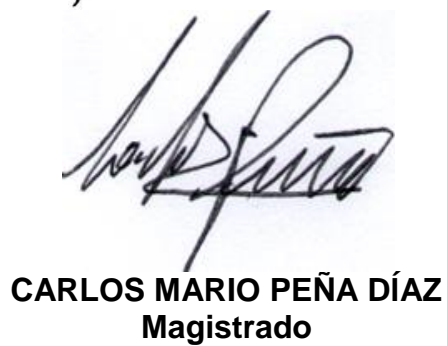
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado