



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA

San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

Ref Radicado N°: 54001 23 33 000 2020 00152 00
acumulado 54001 23 33 000 2020 00156 00
Control inmediato de legalidad Decretos N° 027 de 17
de marzo de 2020 y N° 032 de 20 de marzo de 2020
expedidos por el Alcalde Municipal de Salazar de las
Palmas

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, a efectuar el control inmediato de legalidad de los Decretos N° 0027 y 032 del 17 y 20 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el Alcalde municipal de Salazar de las Palmas.

1.- ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

Correspondió por reparto al despacho liderado por el suscrito ejercer control automático de legalidad al Decreto N° 027 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas "Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de Salazar de las Palmas y se toman acciones para contrarrestar las causas del coronavirus –COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus y se dictan otras disposiciones".

Con auto del 03 de abril de 2020, se avocó el conocimiento de las presentes diligencias, disponiéndose a su vez la publicación de un aviso informando a la comunidad sobre la existencia del proceso de referencia por el término de 10 días, trámite que se surtió el 03 de abril de los cursantes a cuyo vencimiento se remitieron las diligencias al delegado del Ministerio Público para lo de su competencia.

La Secretaría General de la Corporación remite mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, informe de fecha 14 de mayo de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para estudio de acumulación, resuelto mediante auto de 22 de mayo de 2020, pasando nuevamente el expediente para proyecto de fallo el 16 de junio de 2020, junto con copia digital de los actos administrativos objeto de control, autos por medio de los cuales se avoca conocimiento, y de los avisos a la comunidad.

1.2. Intervenciones

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin concepto del Ministerio Público.

2. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, 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, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Conforme al anterior contexto normativo, es claro que la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para ejercer el control inmediato de legalidad de los **Decretos 027 y 032 de 17 y 20 de marzo de 2020**, respectivamente, expedidos por el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si, ¿los decretos **Decretos 027 y 032 de 17 y 20 de marzo de 2020**, respectivamente, expedidos por el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas por medio de los cuales "...se declara la calamidad pública en el municipio de Salazar de las Palmas y se toman acciones para contrarrestar las causas del coronavirus –COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus y se dictan otras disposiciones" y "...se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Salazar de las Palmas Norte de Santander y se dictan otras disposiciones", se encuentran o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior?

Empero para abordar de fondo el asunto, deberá determinarse previamente si el citado decreto es pasible de ser analizado bajo el medio de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

2.3 Tesis de la Sala

Concluye la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el medio de control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia que no procede el análisis de legalidad respecto los **Decretos 027 y 032 del 17 y 20 de marzo de 2020** respectivamente, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de actos administrativos de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde del municipio de Salazar de las Palmas, no satisface el requisito objetivo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, esto es, que se hayan expedido 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 De la declaratoria de Estado de excepción

Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política de Colombia, consagran en cabeza del Presidente de la República, la potestad de declarar el Estado de

excepción en caso de guerra exterior¹, por grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado, o la convivencia ciudadana² o cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o constituyan grave calamidad pública³.

Ante la declaratoria del estado de excepción por cualquiera de dichos eventos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, los que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés coronavirus disease 2019) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

En uso de la aludida potestad constitucional, el señor Presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”. Con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

2.4.2 Del control inmediato de legalidad

Conforme y lo indicado en acápite anterior, con la declaratoria de cualquiera de las figuras de Estado de Excepción consagradas constitucionalmente en los artículos 212 a 215, el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir los decretos legislativos que considere necesarios para conjurar los hechos que la originan llegándose al punto incluso de poder suspender las leyes que le resulten incompatibles.

Dada la amplitud de la facultad enunciada, dispuso igualmente el legislador una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, así como los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de la misma y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de aquellos, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley

¹ Artículo 212 de la Constitución Política

² Artículo 213 de la Constitución Política

³ Artículo 213 de la Constitución Política

137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos⁴.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los Estados de e incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

De ahí, que el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estado de Excepción, constituye una limitación a dicho poder y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas que desborden la Constitución.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida a control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010⁵, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplicar por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:

"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

⁴ Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

⁵ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP: Ruth Stella Correa Palacio, expediente Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

En armonía con lo anterior, advierte la Sala que el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) *Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.*"

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado⁶ se caracteriza por:

"(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos⁷) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gomez, providencia del 15 de abril de 2020.

⁷ ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia⁸ o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático⁹.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹⁰, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo

⁸ CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

⁹ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

¹⁰ CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días

contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹¹. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA¹². Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	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, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
Marco jurídico para la revisión de las medidas	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del

siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

¹¹ Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit, pp. 496-497.

¹² CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

<p>artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</p>
--

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020¹³, señaló que 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), la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

2.3.1. Caso en concreto

Descendiendo al caso en concreto necesario resulta precisar que el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, mediante el Decreto N° 027 del 17 de marzo de 2020 declaró la calamidad pública en el municipio y que por el Decreto 032 del día 20 del citado mes anuncia declarar la urgencia manifiesta, no obstante el mismo se propuso modificar el parágrafo 2 de la primera norma que es objeto de control, adicionar un nuevo parágrafo y prorrogar las restantes disposiciones en la misma contenida, situación que diera la posibilidad de su acumulación.

La viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, frente a los decretos en comento deviene, como se ha venido indicando, del cumplimiento de los siguientes presupuestos:

- i.- debe tratarse de acto administrativo de carácter general;
- ii.- que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y,
- iii.- que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

i.- Que se trate de acto de contenido general.

En cuanto a este requisito se tiene que, mediante el Decreto 027 del 17 de marzo de 2020, se dispuso por el señor Alcalde del Municipio de Salazar se adoptaron las siguientes medidas de carácter general así:

Artículo 1°: objeto: *El presente decreto busca regular, controlar y mitigar la propagación del Coronavirus COVID19, garantizando la debida protección de la salud de los habitantes del Municipio de Salazar de las Palmas, estableciendo disposiciones para su implementación.*

Artículo 2°: Prohibiciones: *De conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente decreto, Queda prohibido en el Municipio de Salazar de las Palmas lo siguiente:*

Sector Salud:

- 1.2. *El contacto con personas enfermas*
- 2.3. *Asistir al centro de salud, se exceptúa por un hecho relacionado con el COVID-19.*

Parágrafo 1°: *En el centro de salud del Municipio de Salazar de las Palmas, quedan suspendidas las consultas externas, se atenderán solo pacientes crónicos (hipertensos y diabéticos) embarazadas y urgencias.*

¹³ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Sector Educación:

- 2.4. Prácticas laborales y labor social de los estudiantes de las diferentes instituciones educativas del Municipio de Salazar de las Palmas.
- 2.5. Punto de acceso a conexiones inalámbricas (WIFI)
- 2.6. Biblioteca Pública y punto de vive digital.

Sector Turismo:

- 2.7. La asistencia de los destinos turísticos, tales como los siete chorros, pozo san jancito, pomarrosos y balnearios.
- 2.8. Los centros recreacionales.
- 2.9. La apertura de hoteles

Sector Recreación y Deporte:

- 2.10. Estadio Municipal, canchas sintética, coliseo cubierto Municipal, o todo tipo de escenario deportivo.
- 2.11. Cine al parque.
- 2.12. Eventos culturales.

Sector Transporte:

- 2.13. Transporte escolar.
- 2.14. Transporte público

Parágrafo 1: Las empresas de transporte público solo se habilitara cuatro (04) rutas para el transporte de los habitantes de Salazar de las Palmas, contando con dos rutas en horas de la mañana y dos rutas en horas de la tarde; se prohíbe el transporte e ingreso de turistas.

Parágrafo 2: El transporte del sector minero, será habilitado entre el horario comprendido de 05:00 am a 01:00 pm, entre los días martes y jueves.

Sector Movilidad:

- 2.15. El ingreso de busetas de servicio público y privado de turismo.
- 2.16. El ingreso de vehículos que comercialicen alimentos perecederos.
- 2.17. El ingreso de vehículos que transporten alimentos.
- 2.18. Transporte de motocicletas en el casco urbano.

Parágrafo 1: Los vehículos que transporten alimentos solo lo podrán hacer los días viernes en el horario comprendido de 08:00 am a 12:00 pm

Parágrafo 2: Se exceptúa de la presente disposición en consideración a la necesidad del Municipio, los vehículos pertenecientes a la Policía Nacional, Fuerzas Militares, vehículos de emergencia (ambulancia), vehículos de atención médica personalizada, vehículos destinados al transporte de personas en condición de discapacidad o pacientes que se desplacen de tratamientos vitales, personal de apoyo para mitigar y controlar el COVID-19, y coches funerarios y su respectivo cortejo fúnebre.

Sector Comercio:

- 2.19. Los establecimientos de comercio, tales como tabernas, bares, gimnasio, comidas rápidas, estanco, heladerías, tiendas, supermercados, plaza de mercado, restaurantes, café internet, ferreterías.

Parágrafo 1: Los establecimientos de comercio tales como tiendas y/o supermercados, son los únicos habilitados para prestar sus servicios entre el horario comprendido de lunes a domingo durante las horas de 07:00 am a 04:00 pm.

Parágrafo 2: las droguerías son las únicas habilitadas para prestar sus servicios, salvo al cumplimiento de las medidas sanitarias.

Parágrafo 3: Ordenar a los establecimientos de comercio, tales como tienda, supermercados, droguerías, y los demás que ofrecen productos para mitigar y contrarrestar el COVID-19, que en lo sucesivo regulen los precios de sus productos, sin afectar el bolsillo de los usuarios; que la medida adoptada en el presente decreto no sea causal para aumentar los precios de maneja injustificada.

Sector Social:

2.20. El régimen de visitas al Centro de Bienestar y vida protección y atención integral a las personas mayores de edad; el único personal habilitado para atender y visitar a la población adulto mayor es el personal administrativo del centro.

2.21. La aglomeración en los centros religiosos, santuario mariano denominado los siete chorros, reuniones y demás eventos donde asistan un número representativo de personas.

ARTICULO 3°: Medidas Sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el Municipio de Salazar de las Palmas y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

1.1. Suspender los eventos con aforo. Las autoridades locales tendrán que adelantar las acciones que correspondan para vigilar el cumplimiento de la medida.

1.2. Ordenar a los establecimientos de comercio y mercado, centros de salud, transporte, que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

1.3. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

1.4. Ordenar a los responsables de los medios de transporte público, privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

1.5. Ordenar al sector minero, que realice los controles adecuados al personal, realizando capacitación de desinfección de vehículos y demás elementos expuestos.

Parágrafo 1: Ordenar a las diferentes dependencias de la Alcaldía, Policía, Ejercito Nacional, Salud, sector Minero, sector Transporte, que en el marco de su competencia, expongan las acciones realizadas diariamente para prevenir y mitigar la propagación del COVID-19.

Parágrafo 2: estas medidas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicaran sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

Artículo 4°: Medida Correctiva: Quien incurra en el comportamiento antes señalado, será objeto de la aplicación de la medida correctiva de multa general tipo 4, participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, conforme a lo dispuesto en el numeral 1 y 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016.

Parágrafo 1: cuando los infractores sean menores de edad se dará aplicación a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 185 del Código Nacional de Policía y Convivencia y se agotara el trámite establecido en el libro II de la Ley 1098 de 2006.

Parágrafo 2: Ante la reiteración de lo dispuesto en el presente decreto, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000 del Código Penal el cual establece: "VIOLACION DE MEDIDAS SANITARIAS. El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

Artículo 5°. Cumplimiento del decreto: con el fin de salvaguardar la seguridad y convivencia ciudadana, ordénese la creación del Equipo de Respuesta Inmediata ERI, el cual tendrá la función de Promoción y Prevención P y P, realizando, controles de educación, conservando la vida, y salvaguardando la mitigación del virus COVID-19.

Artículo 6°. Competencia: Oficiar a las diferentes Secretarías de la Alcaldía Municipal de Salazar de las Palmas, para lo de su competencia, realizando las acciones pertinentes con el fin de mitigar, contrarrestar y contener la pandemia del coronavirus (COVID-19)

Artículo 7°. Duración. La presente disposición tendrá una duración de quince (15) días, el cual podrá prorrogarse siempre y cuando la pandemia permanezca afectando la salud de los habitantes.

Artículo 8°. Vigencia. La presente disposición rige a partir de la fecha de su publicación.

Por su parte, mediante el decreto N° 032 de 20 de marzo de 2020, se modificó el parágrafo 2 del artículo 2 del decreto 027 de 17 de marzo de 2020, así como adicionó un nuevo parágrafo¹⁴.

De lo anterior, se advierte que las determinaciones adoptadas mediante los Decreto 027 y 32 de 17 y 20 de marzo de 2020 por el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, son de carácter general, pues cobijan sin distinción a la generalidad de los ciudadanos de dicho municipio y a los distintos actores de los sectores salud, transporte, educación, etc. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

ii.- que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria

Sobre este presupuesto, ha de advertirse que conforme lo ha señalado por el Consejo de Estado¹⁵, la función administrativa de manera general, es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. Por lo tanto, es claro que un alcalde ejerce funciones administrativas en su territorio, pues conforme la Constitución Política y los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del mismo.

Asimismo, el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto con número de radicación 413 de noviembre 5 de 1991, señaló: *“los cargos con autoridad administrativa son todos los que correspondan a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la Nación defensor del pueblo, miembro del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.”*

Según se desprende del contenido de los Decretos objeto de control, los mismos fueron expedidos por el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por las Leyes 715 de 2001, 1801 de 2016, ley 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1523 de 2012.

Se advierte de lo anterior, que el Alcalde del municipio de Salazar de las Palmas, en ejercicio de la función administrativa expidió los Decreto 027 y 32 de 17 y 20 de marzo de 2020. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

¹⁴ Parágrafo 2. El transporte de volquetas para el sector minero, será habilitado entre el horario comprendido de 04:00 am a 08:00 pm entre los días lunes, miércoles y viernes; la jornada laboral del personal minero se realizará de 06:00 am a 01:00 pm.

Parágrafo 3. El desplazamiento de los motorizados para el sector minero se realizará entre los horarios comprendidos 05:00 am a 06:00 am y de 01:00 pm a 02:00 pm entre los días lunes, martes, miércoles, jueves y viernes.

¹⁵ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

iii.- que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción

Sobre el cumplimiento de este presupuesto encuentra la Sala que se consagraron como fundamentos normativos de los **Decretos 027 y 32 de 17 y 20 de marzo de 2020**, respectivamente, las siguientes disposiciones:

- i. Artículos 2, 49, 95 y 209 de la Constitución Política de Colombia, relativos a los fines esenciales del estado, la atención en salud y saneamiento ambiental, el principio de solidaridad social y el fin de la función administrativa.
- ii. Artículos 5 y 10 Ley 1751 de 2015, que regulan el derecho fundamental a la salud, cuya garantía y protección esta en cabeza del Estado y el deber de las personas del auto cuidado.
- iii. Ley 9 de 1979 sobre medidas sanitarias y del deber del Estado de vigilar su cumplimiento y la obligación de todos los ciudadanos de velar por el cuidado de su salud.
- iv. Decreto 308 de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento delegando en los Alcaldes la competencia policiva para hacer frente a la pandemia.
- v. Resolución 385 de 2020, mediante la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus.
- vi. Ley 1801 de 2015 en cuanto a las funciones de policía de los alcaldes municipales para conjurar comportamientos que afecten las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades, y, la asignación de competencias extraordinarias ante situaciones de emergencia y calamidad.
- vii. Artículo 368 de la Ley 599 de 2000, que penaliza la violación de medidas sanitarias.
- viii. Artículos 57,58,59,60,61,62,63 y 64 de la ley 1523 de 2012.

En ese orden, es claro que los **Decretos 027 y 32 de 17 y 20 de marzo de 2020**, respectivamente, expedidos por el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, cuyo objeto es regular, controlar y mitigar la propagación del COVID-19 en el municipio, fueron expedidos con fundamento en las facultades constitucionales y legales ordinarias propios de los Alcaldes municipales como primera autoridad de policía del sector local.

En efecto, ninguno de los fundamentos normativos invocados en los decretos en comento corresponde o hace referencia a alguno de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional como desarrollo y para hacer frente a los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia económica, ecológica y social dispuesta mediante decreto 417 de 2020, contrario a ello las fuentes normativas invocadas regulan el ejercicio de las funciones asignadas normalmente como máxima autoridad de Policía administrativa local de los Alcaldes para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad de los referidos decretos municipales remitidos por el Alcalde de Salazar de las Palmas, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que no se tratan de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en

cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.

En este sentido, resulta pertinente destacar que el Control Inmediato de Legalidad opera única y exclusivamente frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en desarrollo de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales, pues para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el ordenamiento prevé los medios ordinarios.

Ahora bien, ha de precisarse que la improcedencia del control inmediato de legalidad sobre el decreto estudiado no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control (nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento reglado en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos de procedibilidad se declarará la improcedencia del medio de control. Ahora bien, esta Corporación resalta que no le es posible proceder de oficio a hacer un análisis de ilegalidad de los citados actos administrativos, por cuanto ello implicaría desconocer la naturaleza del medio de control inmediato de legalidad contenido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, e igualmente equivaldría a olvidar que los mismos gozan de presunción de legalidad y que la misma solo puede ser desvirtuada por cualquier ciudadano o por el Ministerio Público, a través del ejercicio del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA.

Finalmente es de anotar que conforme al 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 excepcionó 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.

Sin más consideraciones, la Sala se abstendrá de efectuar un análisis formal y material de las disposiciones contenidas en los Decreto 027 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 032 de 20 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas.

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 la improcedencia del medio de control de legalidad de los **Decretos 027 y 032 del 17 y 20 de marzo de 2020 respectivamente** proferidos por el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

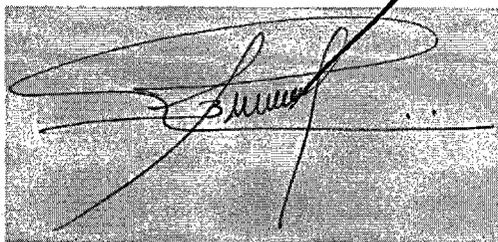
SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del municipio de Salazar de las Palmas y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena de la fecha)

HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado. -



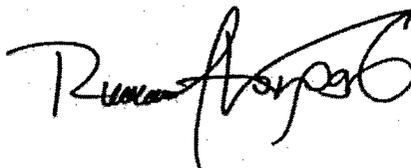
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-