



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, cinco (05) de junio del dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00154-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 029 del 17 de marzo del 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar el Decreto 029 del 17 de marzo del 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE CONFORMA EL EQUIPO DE RESPUESTA INMEDIATA DEL SECTOR SALUD EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS NORTE DE SANTANDER FRENTE A LAS ACCIONES PARA CONTRARRESTAR LAS CAUSAS DEL CORONAVIRUS – COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL VIRUS"*, proferido por el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas – Norte de Santander.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 02 de abril del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora el 03 del mismo mes y año-, el Municipio de Salazar de las Palmas remitió copia digital firmada del Decreto 029 del 17 de marzo del 2020 para efectos de ejercer por parte de este Tribunal el respectivo control inmediato de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 03 de abril del 2020, avocó el conocimiento del presente asunto y ordenó la fijación de un aviso 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 esta Corporación, en la misma fecha reseñada.

Así mismo, se dispuso invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso para que interviniera si así lo deseaban; se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que en su calidad de Ministerio Público rindiera concepto y se ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de control.

1.2 Intervenciones

1.2.1. Municipio de Salazar de las Palmas

No intervino en el presente asunto.

1.2.2. Ministerio Público

No emitió concepto.

1.3 Acto objeto de control de legalidad

El contenido de la Resolución materia de control es el siguiente:

*DECRETO No. 029
(17 de marzo de 2020)*

"POR MEDIO DEL CUAL SE CONFORMA EL EQUIPO DE RESPUESTA INMEDIATA DEL SECTOR SALUD EN EL MUNICIPAL DE SALAZAR DE LAS PALMAS NORTE DE SANTANDER FRENTE A LAS ACCIONES PARA CONTRARRESTAR LAS CAUSAS DEL CORONAVIRUS -COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL VIRUS"

El Alcalde Municipal de Salazar de las Palmas, Departamento Norte de Santander, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, la ley 1523 de 2012, la ley 100 de 1993, y demás normas concordantes,

CONSIDERANDO:

Que, el decreto 3518 de 2006, en su capítulo II, artículo 9, numeral e) define como función de las direcciones departamentales y distritales, organizar la red de vigilancia en salud pública de su jurisdicción, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el ministerio de protección social.

Que, el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, elaboró la versión del documento Equipo de Respuesta Inmediata (ERI) y red de disponibilidad ante brotes, epidemias y emergencias, definiendo los equipos como una estrategia para la optimización de acciones en el manejo de brotes, emergencias y desastres, para prever condiciones y situaciones que permitan actuar de forma oportuna e intervenir de forma coordinada para el beneficio de las poblaciones.

Que, es responsabilidad del Municipio organizar el equipo de respuesta inmediata y elaborar el cronograma de actividades teniendo en cuenta el recurso humano disponible, contra los brotes, epidemias, y emergencia de salud público, en especial ante el posible brote COVID-19.

Que, en merito a lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1º. Conformar el Equipo de Respuesta Inmediata en el Municipio de Salazar de las Palmas, Norte de Santander, y el

cronograma de disponibilidades, acorde al recurso disponible, según lo estipulado en el documento preliminar que será elaborado por la oficina de salud Pública Municipal.

Artículo 2°. El equipo de Respuesta Inmediata en el Municipio de Salazar de las Palmas, Norte de Santander, quedará conformado de la siguiente manera:

- 2.1. Alcalde Municipal.*
- 2.2. Coordinación de Salud pública.*
- 2.3. Auxiliar de vigilancia.*
- 2.4. Enfermera jefe del Centro de Salud Municipal.*
- 2.5. Secretaria de Gobierno Municipal.*
- 2.6. Secretaria Técnica del Comité Municipal para la Gestión de Riesgo y de desastre.*
- 2.7. Secretaría de Planeación Municipal.*
- 2.8. Inspector de Policía.*

Artículo 3°. El Equipo de Respuesta Inmediata en el Municipio de Salazar de las Palmas, tiene como función de integrar todos los mecanismos, recursos, instituciones y profesionales disponibles para dar respuesta inmediata a eventos de interés de salud pública como brotes, epidemias, emergencia (Sic) sanitarias.

Artículo 4°. La participación dentro del Equipo de Respuesta Inmediata – ERI, es de carácter obligatorio, para las instituciones y está sujeta a las funciones y responsabilidades consignadas en el documento que la Coordinación de Salud Pública Municipal elaborará, según los lineamientos establecidos por el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander.

Artículo 5°. Comisionar a la oficina de Coordinación de Salud Pública Municipal, para que lideré (Sic) el Equipo de Respuesta Inmediata – ERI, y se tomen las acciones pertinentes para confrontar y mitigar cualquier evento epidemiológico.

Artículo 6°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Salazar de las Palmas, a los diecisiete (17) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

FRANK CARLOS CASTRILLÓN ROJAS
Alcalde Municipal

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

Se contrae a determinar si el Decreto 029 del 17 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, Departamento Norte de Santander *"POR MEDIO DEL CUAL SE CONFORMA EL EQUIPO DE RESPUESTA INMEDIATA DEL SECTOR SALUD EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS NORTE DE SANTANDER FRENTE A LAS ACCIONES PARA CONTRARRESTAR LAS CAUSAS DEL CORONAVIRUS – COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL VIRUS"*, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3 Tesis de la Sala Plena

Dado que el Decreto 029 del 17 de marzo de 2020, no satisface presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del citado acto; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

2.4 Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De la naturaleza del control inmediato de legalidad

De acuerdo con la Constitución Política cuando quiera que existan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente podrá, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos determinados por el constituyente, para de esa manera salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período 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.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indudablemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción "(...) *no genera un Estado de Poder sino un Estado que se encuentra sometido a la propia Constitución, a los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los Estados de Excepción y a la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción*".¹

En razón de lo anterior, la Carta Constitucional instituyó que con ocasión de la declaratoria de un Estado de Excepción, las decisiones del Ejecutivo y demás autoridades administrativas son objeto de controles constitucionales y legales, de orden político y jurídico, a través de los cuales se pretende que aun en condiciones de anormalidad la Constitución siga siendo el pilar fundamental sobre el cual se construye la Sociedad. Uno de aquellos controles jurídicos establecidos en la Ley es, precisamente, el Control Automático de Legalidad, el cual opera frente a actos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa y que derivan su existencia de un Decreto Legislativo. Sobre tal control automático de legalidad en comento, la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994² en su artículo 20, textualmente establece:

"(...) 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 (...)".

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Acerca de su naturaleza, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, C.P. William Hernández Gómez, precisó lo siguiente:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00411-00(CA) Actor: Gobierno Nacional Demandado: Presidencia de la República.

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

³ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00.

"Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración (en la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa se les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior⁴).

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados. Por lo anterior, tradicionalmente se sostuvo que esas medidas no admiten el control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario⁵".

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".

De la normativa transcrita *ut supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

⁴ En la tradición anglosajona son conocidas como soft law y en nuestro medio algunos doctrinantes las incluyen dentro del denominado «derecho blando». Cfr. ALEXANDER SÁNCHEZ PÉREZ, *Las normas de derecho blando. Un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 69

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

En relación con la competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

En definitiva, en lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020⁶ se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷, así:

"(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 públicos⁸) 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.

(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

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

⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-200900305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-0002009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-0002010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-0315-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁸ ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

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 urgencia⁹ 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 automático¹⁰.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control

⁹ 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».

¹⁰ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹¹, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo 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 oportuna¹². 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 CPACA¹³. 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:

¹¹ 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 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».

¹² 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.

¹³ 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».

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 artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.

2.4.2. Caso concreto

Ahora bien, a través del presente asunto se pretende ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 029 del 17 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, Departamento Norte de Santander "POR MEDIO DEL CUAL SE CONFORMA EL EQUIPO DE RESPUESTA INMEDIATA DEL SECTOR SALUD EN EL

MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS NORTE DE SANTANDER FRENTE A LAS ACCIONES PARA CONTRARRESTAR LAS CAUSAS DEL CORONAVIRUS – COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL VIRUS”.

El citado Decreto objeto de control en esta instancia judicial, fue proferido por el burgomaestre municipal con base en las competencias legales que afirma tener y que se materializan en la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 del 2012, la Ley 100 de 1993, y demás normas concordantes.

A su vez, tal Decreto en mención, tuvo como fundamentos de hecho y derecho: (i) el artículo 9 del Decreto 3518 del 2006, (ii) la versión del documento Equipo de Respuesta Inmediata (ERI) y red de disponibilidad ante brotes, emergencias y desastres elaborado por el Instituto Departamental de Salud, y (iii) la responsabilidad del Municipio de organizar el equipo de respuesta inmediata y elaborar el cronograma de actividades teniendo en cuenta el recurso humano disponible, contra los brotes, epidemias y emergencia de salud pública, en especial ante el posible brote COVID-19.

Por lo anterior, el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas resuelve (i) conformar el Equipo de Respuesta Inmediata en el citado ente territorial, y el cronograma de disponibilidades, (ii) determinar quienes conforman el citado ERI, cuál es la función del citado equipo y cuáles son las obligaciones de los integrantes del mismo respecto de aquel y (iii) comisionar a la oficina de Coordinación de Salud Pública Municipal para que lidere el Equipo de Respuesta Inmediata y se tomen las acciones pertinentes para confrontar y mitigar cualquier evento epidemiológico.

A la luz de lo expuesto encuentra esta Sala que el Decreto 029 del 17 de marzo de 2020 no es proferido en desarrollo del Decreto Nro. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual, el Presidente de la República, declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19, ni con fundamento en los demás Decretos Legislativos expedidos con base en la mencionada declaratoria.

Lo dicho en la medida que, si bien el citado Decreto fue proferido por una autoridad territorial -presupuesto subjetivo- y tiene como finalidad la conformación del Equipo de Respuesta Inmediata (ERI) ante el posible brote por Covid-19, lo cierto es que lo allí adoptado tiene fundamento en la legalidad ordinaria y no de excepción; así mismo debe decirse que, si bien el Decreto objeto de control es de carácter general y fue expedido en ejercicio de la función administrativa luego de declarado el estado de emergencia, no cumple con el requisito de conexidad, en tanto no desarrolla o reglamenta ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

En efecto, las medidas adoptadas por el alcalde de Salazar de las Palmas no se pueden entender expedidas en desarrollo expreso de decreto legislativo alguno pues las mismas tienen como fundamento el ejercicio de potestades legales propias de las autoridades locales y que tiene que ver con la conformación de un equipo de Respuesta Inmediata (ERI) contra el posible brote por covid-19.

En definitiva, queda claro que el Decreto 029 del 17 de marzo de 2020 fue expedido por el alcalde municipal en ejercicio de facultades legales ordinarias tales como Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 del 2012, la Ley 100 de 1993 y el artículo 9 del Decreto 3518 del 2006 y en razón a sus facultades para conformar un equipo de reacción inmediata (ERI) contra el posible brote por covid-19, lo cual, según narra, está dentro de sus facultades toda vez que es responsabilidad del Municipio organizar el citado Equipo para dar respuesta inmediata a eventos de interés de salud pública como brotes, epidemias y emergencias sanitarias.

Aunado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral del Decreto 029 del 2020 puede observarse que en ninguna parte el alcalde municipal refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de control 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 derivadas de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el Decreto 029 del 17 de marzo de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas *up supra*. Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR improcedente el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del Decreto 029 del 17 de marzo de 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE CONFORMA EL EQUIPO DE RESPUESTA INMEDIATA DEL SECTOR SALUD EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS NORTE DE SANTANDER FRENTE A LAS ACCIONES PARA CONTRARRESTAR LAS CAUSAS DEL CORONAVIRUS – COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL VIRUS*", proferido por el alcalde del Municipio de

Salazar de las Palmas, por lo expuesto en la parte motiva de la presente 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.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

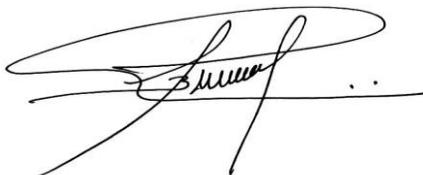
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de la fecha)



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
MAGISTRADO



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO