



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González

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

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00213-00
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 proferir sentencia de única instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control inmediato de legalidad del **Decreto No.033 del 13 de abril de 2020**, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto – Norte de Santander, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO No 531 DEL 08 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 16 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente de 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 defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 16 de abril del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, a organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito su concepto acerca de los puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo de 8 días, contados desde la

Así mismo, se corrió traslado al señor Procurador No. 23 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

1.2.- Intervenciones:

El Municipio de San Calixto, Norte de Santander, guardó silencio.

1.3.- Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador Delegado no realizó intervención.

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 a resolver hace relación con determinar si el Decreto No. 033 del 13 de abril de 2020, expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO No. 531 DEL 08 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad, luego de verificar si el mismo fue proferido o no en desarrollo de un Decreto Legislativo.

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

Luego del análisis del texto del Decreto No. 033 del 13 de abril de 2020, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, 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 la Alcaldesa, 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.

A través del Decreto No. 033 del 13 de abril de 2020, se adoptó el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, por medio del cual el Presidente de la República tomó la medida de asilamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales ordinarias.

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 (guerra exterior y conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia económica y social cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

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

El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia por el virus del covid-

19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

2.4.2.- Del control inmediato de legalidad

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

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

*“[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]”.

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

*“**ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a aplicarse por el Tribunal para el trámite de los expedientes relacionados con el control inmediato de legalidad.

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 No. 033 del 13 de abril de 2020, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, no es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad.

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto No. 033 del 13 de abril de 2020**, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, 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 No. 033 del 13 de abril de 2020, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO No. 531 DEL 08 DE ABRIL DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

Resulta pertinente transcribir el texto del mencionado Decreto:

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO No 531 DEL 08 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

La Alcaldesa Municipal de San Calixto, Norte de Santander, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales y en especial las consagradas en la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 715 de 2001, la Ley 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015, el Decreto 1222 de 1986, la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Municipal No. 0047 20 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1 de la Constitución Política prevé "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

Que de conformidad con el artículo 2 de nuestra carta dispone que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, preciso:

"En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas a/ vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen, Esta facultad que permite limitar en general e/ ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la constitución y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley."

De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio de poder de policía a las autoridades administrativas de policía, en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía". (Negrilla fuera de texto original)."

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público, manifestó:

"5,1 Los derechos fundamentales no son absolutos Como lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, no hay derechos ni libertades absolutos, La razón de ello estriba en la necesaria limitación de los derechos y las libertades dentro de la convivencia pacífica; si el derecho de una persona fuese absoluto, podría pasar por encima de los derechos de los demás, con lo cual el pluralismo, la coexistencia y la igualdad serian inoperantes, También cabe resaltar un argumento homológico, lo cual exige que, en aras de la proporcionalidad sujeto-objeto, este último sea también limitado, ¿Cómo podría un sujeto finito y limitado dominar jurídicamente un objeto absoluto? En el consenso racional y jurídico cada uno de los asociados, al cooperar con /os fines sociales, admite que sus pretensiones no pueden ser ilimitadas, sino que deben ajustarse al orden público y jamás podrán sobrepasar la esfera donde comienzan los derechos y libertades de los demás.

Ahora bien, cabe hacer una distinción con fundamento en la realidad jurídica.' Una cosa es que los derechos fundamentales sean inviolables, y otra muy distinta es que sean absolutos. Son inviolables, porque es inviolable la dignidad humana. En efecto, el núcleo esencial de lo que constituye la humanidad del sujeto de derecho, su racionalidad, es inalterable. Pero el hecho de predicar su inviolabilidad no implica de suyo afirmar que los derechos fundamentales sean absolutos, pues lo razonable es pensar que son adecuables a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. De ahí que puede decirse que tales derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible. Por ello la Carta Política señala que ni aún en los estados de excepción se "suspenden" los derechos humanos y que, en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario. Se deduce que cuando se afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental, éste queda o violado o suspendido.

5.1.2 El orden público como derecho ciudadano El criterio de ver al mantenimiento del orden público como una restricción de los derechos, es algo ya superado. El orden público, en primer término, es una garantía de los derechos y libertades comprendidos dentro de él. El Estado social de derecho, se fundamenta en el orden (parte estática) y produce un ordenamiento (parte dinámica). En la parte estática entra la seguridad de la sociedad civil dentro del Estado, y en la parte dinámica la acción razonable de las libertades. Luego el orden público supone el ejercicio razonable de la libertad. Es así como el pueblo tiene derecho al orden público, porque éste es de interés general, y como tal, prevalente.

Para la Corte es claro que el orden público no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por sobretodo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado. La visión real del orden público, pues, no es otra que la de ser el garante de las libertades públicas. Consiste, para decirlo con palabras de André Hauriou, en la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad. No hay libertad sin orden y éste no se comprende sin aquella. Libertad significa coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia de las finalidades legítimas, y no desorden, anarquía o atropello. Toda situación de Inseguridad, anula la libertad, porque el hombre que se ve sometido a una presión psicológica, que le lleva al miedo de ser agredido por otros, constantemente y sin motivo, no es verdaderamente libre. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque le asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos". (Negrilla fuera de texto original).

Que en la sentencia C-225 de 2017 la honorable Corte Constitucional define el concepto de orden público, así:

"La importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, fa/ como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos", debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de medio ambiental, para la convivencia y la vigencia de derechos constitucionales, al amparo del principio dignidad humana".

Que el artículo 315 de la Constitución Política reglamenta las atribuciones de los alcaldes, y en sus numerales expresa "2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la Republica y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio<sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante." (...). (Negrilla fuera de texto).

Que el 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la Republica o gobernador respectivo, y en relación con orden público deberán (i) conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la Republica y del respectivo gobernador.

Que la Ley 1523 de 2012 artículo 1° en su párrafo primero expresa "PARÁGRAFO 1o. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurarla sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e Intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, esta intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población" (...)

Que la precitada Ley establece en su artículo 3° Los principios generales que orientan la gestión del riesgo, en su numeral 2 expresa "Principio de protección.' Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados"(...)

Que la Ley en comento en su artículo 12 establece "LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción".

En su artículo 14 la Ley Ibídem expresa “Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción. PARAGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública”.

Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anuncio y lo clasifico como una emergencia de salud pública de interés internacional, por lo que instó a los Estados a tomar acciones contundentes, urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (COVID-19), se trasmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología puede causar diversas afecciones, como fiebre, síntomas respiratorios (tos, disnea, o dificultad para respirar), neumonía, insuficiencia renal e incluso la muerte.

Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos, evitar la asistencia a los sitios de afluencia de público y en todo caso mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

Que según la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud y Protección Social la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de coronavirus (COVID-19), es el adulto mayor.

Que el Gobierno Nacional a través de la Resolución No 385 de 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, declaro la emergencia sanitaria por causa del coronavirus-COVID 19, y adopto medidas para hacer frente al virus.

Adicional a ello, el Presidente de la Republica expidió el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y e/ mantenimiento del orden público”, donde se

ordena un aislamiento preventivo obligatorio con el fin de evitar la propagación de la pandemia.

Que, la Gobernación del Departamento Norte de Santander a través de Decreto No. 000308 de 14 marzo de 2020 “Por el cual se declara la calamidad pública en el Departamento Norte de Santander y se dictan otras disposiciones” se declaró en su artículo primero: “Declárese la existencia de una situación de calamidad pública, conforme la parte considerativa del decreto, para adelantar las acciones en la fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID19), en el departamento Norte de Santander.

Que, el Presidente de la Republica de Colombia a través del decreto No. 417 del 17 de marzo del año 2020, declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional, por causa del brote de la enfermedad coronavirus COVID-19 en Colombia.

Que el Municipio de San Calixto emitió el decreto N°023 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19) en el municipio de San Calixto—Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.

Que el municipio adopto mediante el Decreto N°025 de 24 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACION DE EMERGENCIA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANIATARIA CAUSADA POR EL CORONA VIRUS COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACERLE FRENTE A LA PANDEMIA”, acciones con el fin de enfrentar la propagación del virus.

Que el literal b) Numerales 1° y 2° del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, señala como función del Alcalde:

"b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la Republica y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la Ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores,

conforme al artículo 9 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen".

Que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Alcaldes en los siguientes términos:

"ARTICULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con /as leyes que regulan la materia.

PARAGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9a de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

(...)

ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICIA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar /os efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

"4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados."(...)

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

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de

alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se hace necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

En mérito de lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. ADOPTAR el Decreto No 531 del 08 de abril de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público” expedido por el Gobierno Nacional, al igual que las excepciones y sanciones previstas en el mismo, en el municipio de San Calixto — Norte de Santander.

Parágrafo 1. Las sanciones establecidas en el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, son las establecidas en el Decreto No 780 de 2016, el cual establece en su “artículo 2.8.8.1.4.21. Multas. Las multas consistentes en la sanción pecuniaria que se impone a una persona natural o jurídica por la violación de las disposiciones sanitarias, mediante la ejecución de una actividad o la omisión de una conducta. Las multas podrán ser sucesivas y su valor en total podrá ser hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales vigentes al momento de imponerse”(…)

ARTICULO SEGUNDO. GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, el abastecimiento, y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse, así mismo, la consecución, adquisición y/o compra para garantizar el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, permitiendo de acuerdo con el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, la apertura de establecimiento de comercio de primera necesidad tales como prestadores del servicio de salud, droguerías, supermercados, tiendas de barrio, servicios bancarios, restaurantes, panadería y/o afines.

Parágrafo 1. Los establecimientos abiertos al público, permitidos, deberán garantizar lo siguiente:

- 1. El proceso de desinfección, lavado de manos y el uso de antibacterial.*
- 2. Garantizar como mínimo un metro y medio (1,50 mts) de distancia entre personas, utilizando elementos que permitan cumplir esta medida.*
- 3. Deberán instalar lavamanos portátiles y/o de cualquier uso que permita el cumplimiento del numeral 1.*
- 4. Deberán guardar el comportamiento adecuado, esto es guardar silencio y hablar lo estrictamente necesario.*

5. *El uso de tapabocas es obligatorio para los empleados y usuarios de estos servicios.*

ARTICULO TERCERO. Los establecimientos abiertos al público tales como restaurantes, ventas de comidas y/o bebidas ambulantes deberán realizar los alimentos para llevar, queda prohibido prestar el servicio de comida y/o bebidas en las instalaciones y/o punto de venta.

Parágrafo 1. Queda PROHIBIDO a los establecimientos antes descritos el utilizar sillas, bancas, asientos, mesas, y/o cualquier otro elemento que permita el estar recibiendo el servicio en el establecimiento y/o punto de venta.

ARTICULO CUARTO. GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, la movilidad para el abastecimiento de alimentos, productos de primera necesidad y productos agropecuarios, con el fin de garantizar el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1. Estará autorizado el tránsito por el territorio municipal de por lo menos un camión o bus por día para el abastecimiento de alimentos, productos de primera necesidad y productos agrícolas o agropecuarios, en el Municipio, el cual solo podrá transitar con el conductor y un ayudante; el coordinador de salud pública municipal, les debe realizar previamente una charla sobre las medidas de prevención del covid-19.

ARTICULO QUINTO. GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, la producción de alimentos y productos agrícolas y agropecuarios, así como el expendio y comercialización de dichos productos de primera necesidad, hacia los distintos municipios y distritos del País, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 531 del 08 de marzo de 2020, emitido por el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar la cadena de siembra, cosecha, producción y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad.

Parágrafo 1. Estará autorizado el tránsito por el territorio municipal de por lo menos un camión o bus por día para la salida de productos agrícolas producidos en el Municipio de San Calixto hacia las distintas municipalidades y distritos del País. con el fin de garantizar la cadena de siembra, cosecha, producción y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad, el cual solo podrá transitar con el conductor y un ayudante; El coordinador de salud pública municipal, les debe realizar previamente una charla sobre las medidas de prevención del covid-19.

ARTICULO SEXTO. PROHIBIR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimiento de comercio a partir de la expedición del presente decreto y hasta el día 27 de abril del año 2020, a las (00:00) horas, de conformidad con lo dispuesto en el

Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.

ARTICULO SEPTIMO. PROHIBIR la circulación de parrilleros y/o acompañantes ya sea en motocicletas o en vehículos particulares, en toda la jurisdicción del municipio de San Calixto — Norte de Santander, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.

ARTICULO OCTAVO. Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el municipio de San Calixto — Norte de Santander.

ARTICULO NOVENO. Notifíquese del presente decreto al comandante de la Estación de Policía del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, para que proceda a dar estricto cumplimiento de lo aquí ordenado conforme a su competencia.

ARTICULO DECIMO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación hasta las 00:00 am horas del 27 de abril de 2020 y deroga las que le sean contrarias.

ARTICULO SEPTIMO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación.”

La Sala observa, inicialmente, que el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, que fue objeto de adopción a través del Decreto Municipal 033, no es un Decreto Legislativo dictado en desarrollo de la emergencia económica y social decretada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Ello es así por cuanto a través del Decreto 531 el Presidente impartió instrucciones para el manejo del orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19. Dicho Decreto fue proferido por el Presidente en ejercicio de las funciones constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En el artículo primero del Decreto 531 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, y se tomaron otras medidas tendientes a hacer efectiva la medida de aislamiento social.

En estas circunstancias, concluye la Sala que el Decreto municipal 033 del 13 de abril de 2020, no fue expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto como desarrollo de un Decreto Legislativo, tomándose alguna medida propia de las contenidas en tales decretos, sino que simplemente procedió a adoptar medidas similares a las tomadas por el Gobierno Nacional a través de un Decreto ordinario como lo es el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, a través del cual se decidió la medida de aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional.

Esta situación por si sola resulta suficiente para concluir que la decisión a tomar en el presente asunto es la de declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto municipal 033 del 13 de abril de 2020.

Resta acotar que en el citado Decreto se exponen como fundamentos las leyes 1551 de 2012 y la 1523 de 2012, y otras normas expedidas de manera ordinaria, como son la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto 00308 del 14 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento Norte de Santander y los Decretos No. 023 del 17 de marzo de 2020 y No. 025 del 24 de marzo de 2020 proferidos por la misma señora Alcaldesa de San Calixto; normas estas, las de orden nacional, que fueron todas expedidas con anterioridad a la fecha en que se empezó a expedir por el Gobierno Nacional los Decretos legislativos como desarrollo del estado de emergencia económica y social.

En efecto, se trata del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo de la Ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*, luego con el párrafo del artículo 1° de la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*.

Posteriormente, trae a colación 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 y el Decreto No. 000308 del 14 de marzo de 2020, a través del cual la Gobernación del Departamento Norte de Santander declaró la calamidad pública en el Departamento y se dictaron otras disposiciones.

Se reitera, entonces, que la mayoría de las normas enunciadas por la Alcaldesa son de rango legal existentes en el ordenamiento jurídico desde antes de la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por todo lo cual el Decreto municipal 033 del 13 de abril de 2020, no fue proferido en desarrollo de un Decreto Legislativo.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el **Decreto No. 033 del 13 de abril de 2020**, expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de un acto de la administración, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto en ejercicio de la función administrativa, 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.

Estima la Sala pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en providencia del 20 de mayo de 2020¹, al declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad en un asunto similar al presente:

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.

*“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 dependan directamente un decreto legislativo.*

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

Ahora bien, la Sala resalta que el control de legalidad de dicho Decreto bien puede ser ejercido por todas las personas, incluso por los funcionarios que pertenecen a los órganos de control, 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, permitiéndose 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.

Mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de términos a partir del 1° de julio de 2020, y se reiteró la excepción de la posibilidad de ejercerse el medio de control de simple nulidad mientras dura la suspensión de términos, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona contra dicho acto, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que no es procedente el Medio de Control Inmediato de Legalidad, respecto del **Decreto No. 033 del 13 de abril de 2020**, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO No. 531 DEL 08 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto 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 24 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