



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00215-00. Acumulado 54001-23-33-000-2020-00216-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto 040 del 6 de abril de 2020**, y el **Decreto 041 del 7 de abril de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 16 de abril de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 040 del 6 de abril de 2020**; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del acto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaria General de la Corporación, el 20 de abril del año en curso.

Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; dispuso correr traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto en cuestión.

A través de correo electrónico enviado al buzón institucional, se remite oficio del 22 de abril de 2020, suscrito por el Secretario de Gobierno y Desarrollo Institucional de la Alcaldía Municipal, por el cual se allega copia digital de los antecedentes administrativos del acto objeto de control, cuales son la Resolución 385 del Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 de la Presidencia de la República y el Decreto Municipal 031 de 2020.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 18 de mayo de 2020, mediante el cual advierte la posibilidad de acumulación de los procesos actualmente en trámite en la Corporación, radicado 54001-23-33-000-**2020-00215-00** de este Despacho, y 54001-23-33-000-**2020-00216-00** del Despacho a cargo de la Magistrada Dra. María Josefina Ibarra Rodríguez, que versa sobre el control de legalidad del **Decreto 041 del 7 de abril de 2020**, por medio del cual modifica el Decreto 040 del 6 de abril de 2020 del MUNICIPIO DE SAN CAYETANO.

Por medio de auto del 28 de mayo de 2020, se decretó la acumulación de dichos procesos de control inmediato de legalidad.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General pasa el proceso al Despacho el 3 de junio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avocó conocimiento, del aviso a la comunidad, del auto que decretó la acumulación, Auto 2020-00215A, de fecha 28 de mayo de 2020, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público, y que al correo de la Secretaría no se allegaron antecedentes administrativos.

1.2. Intervenciones

No se produjeron.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

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.

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del **Decreto 040 del 6 de abril de 2020**, y el **Decreto 041 del 7 de abril de 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a dilucidar si tanto el **Decreto 040 del 6 de abril de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA TRANSITORIAMENTE EN EL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO EL SISTEMA DE PICO Y CEDULA DE CIUDADANIA PARA LA REALIZACION DE COMPRAS EN SUPERMERCADOS Y TIENDAS, ASI COMO PARA COBROS DE AUXILIOS, SERVICIOS BANCARIOS, SUBSIDIOS Y SIMILARES, Y SE FIJA HORARIO PARA LA ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LOS ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTEN ESOS SERVICIOS, CON EL OBJETO DE PREVENIR Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACION DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO”*, como el **Decreto 041 del 7 de abril de 2020** *“Por medio del cual se modifica el Artículo Segundo del Decreto 040 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

Teniendo en cuenta que dicho acto no satisface el 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 analizados bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del mismo; 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 los estados de excepción

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, 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.

2.4.2. Del control inmediato de legalidad

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción⁴, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁵, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, 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*

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

³ Artículo 215.

⁴ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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.

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 *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**, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
- 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).

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

2.4.3. Caso en concreto

En el presente asunto los actos objeto de control, esto es, el **Decreto 040 del 6 de abril de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA TRANSITORIAMENTE EN EL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO EL SISTEMA DE PICO Y CEDULA DE CIUDADANIA PARA LA REALIZACION DE COMPRAS EN SUPERMERCADOS Y TIENDAS, ASI COMO PARA COBROS DE AUXILIOS, SERVICIOS BANCARIOS, SUBSIDIOS Y SIMILARES, Y SE FIJA HORARIO PARA LA ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LOS ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTEN ESOS SERVICIOS, CON EL OBJETO DE PREVENIR Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACION DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO”*, y el **Decreto 041 del 7 de abril de 2020** *“Por medio del cual se modifica el Artículo Segundo del Decreto 040 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, si bien se tratan de actos dictados por una autoridad territorial, como lo es el **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, -presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no se profirieron en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

Según se lee de la parte considerativa de los actos aludidos, aquellos se expiden por el señor Alcalde de la entidad territorial, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, al igual que el parágrafo 1 del artículo 91 la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012, la Ley 1523 de 2012 y la Ley 1801 de 2016.

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia al Decreto Municipal 031 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el ente territorial declaró la existencia de una situación de calamidad pública, a causa del coronavirus COVID-19.

Posteriormente trae a colación el **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, expedido por el señor Presidente de la República *“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”*.

Éste Decreto Nacional se expidió, a su vez, al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4⁷, 296⁸, 303⁹ y 315¹⁰ de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley

⁷ Artículo 189. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado"

⁸ Artículo 296. "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

⁹ Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)"

¹⁰ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)"

136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012¹¹, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹², como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

Hay que destacar que en el Decreto Nacional traído a colación en los actos objeto de análisis, esto es, el **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional continuó impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República, y para efectos de su consecución efectiva, limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 para que la medida de aislamiento garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades allí estipulados.

Este Decreto **457** cita dentro de sus consideraciones el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, que fue expedido al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público. En efecto, el objeto de este decreto es establecer instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria.

Los Decretos Municipales objeto de análisis, también hacen alusión a la **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y

¹¹ **ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(..)

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 República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes 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 90 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen. (...)

¹² En virtud de los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, invocada en el acto objeto de control, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten 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 las leyes que regulan la materia.

representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Éste acto se funda, a su vez, en las atribuciones contenidas en los artículos 49¹³ y 95¹⁴ de la Constitución Política, Ley 1753 de 2015 artículo 69¹⁵ de declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, Ley 1751 de 2015 artículos 5¹⁶ y

¹³ **ARTICULO 49.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos."

¹⁴ Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituídas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

¹⁵ **ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.

¹⁶ **ARTÍCULO 50. OBLIGACIONES DEL ESTADO.** El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

- a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas;

10¹⁷, el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección

- b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema;
- c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales;
- d) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio;
- e) Ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto;
- f) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población;
- g) Realizar el seguimiento continuo de la evolución de las condiciones de salud de la población a lo largo del ciclo de vida de las personas;
- h) Realizar evaluaciones sobre los resultados de goce efectivo del derecho fundamental a la salud, en función de sus principios y sobre la forma como el Sistema avanza de manera razonable y progresiva en la garantía al derecho fundamental de salud;
- i) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> Adoptar la regulación y las políticas indispensables para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos para atender de manera oportuna y suficiente las necesidades en salud de la población;
- j) Intervenir el mercado de medicamentos, dispositivos médicos e insumos en salud con el fin de optimizar su utilización, evitar las inequidades en el acceso, asegurar la calidad de los mismos o en general cuando pueda derivarse una grave afectación de la prestación del servicio.

¹⁷ **ARTÍCULO 10. DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS, RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD.** Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:

- a) A acceder a los servicios y tecnologías de salud, que le garanticen una atención integral, oportuna y de alta calidad;
 - b) Recibir la atención de urgencias que sea requerida con la oportunidad que su condición amerite sin que sea exigible documento o cancelación de pago previo alguno;
 - c) A mantener una comunicación plena, permanente, expresa y clara con el profesional de la salud tratante;
 - d) A obtener información clara, apropiada y suficiente por parte del profesional de la salud tratante que le permita tomar decisiones libres, conscientes e informadas respecto de los procedimientos que le vayan a practicar y riesgos de los mismos. Ninguna persona podrá ser obligada, contra su voluntad, a recibir un tratamiento de salud;
 - e) A recibir prestaciones de salud en las condiciones y términos consagrados en la ley;
 - f) A recibir un trato digno, respetando sus creencias y costumbres, así como las opiniones personales que tengan sobre los procedimientos;
 - g) A que la historia clínica sea tratada de manera confidencial y reservada y que únicamente pueda ser conocida por terceros, previa autorización del paciente o en los casos previstos en la ley, y a poder consultar la totalidad de su historia clínica en forma gratuita y a obtener copia de la misma;
 - h) A que se le preste durante todo el proceso de la enfermedad, asistencia de calidad por trabajadores de la salud debidamente capacitados y autorizados para ejercer;
 - i) A la provisión y acceso oportuno a las tecnologías y a los medicamentos requeridos;
 - j) A recibir los servicios de salud en condiciones de higiene, seguridad y respeto a su intimidad;
 - k) A la intimidad. Se garantiza la confidencialidad de toda la información que sea suministrada en el ámbito del acceso a los servicios de salud y de las condiciones de salud y enfermedad de la persona, sin perjuicio de la posibilidad, de acceso a la misma por los familiares en los eventos autorizados por la ley o las autoridades en las condiciones que esta determine;
 - l) A recibir información sobre los canales formales para presentar reclamaciones, quejas, sugerencias y en general, para comunicarse con la administración de las instituciones, así como a recibir una respuesta por escrito;
 - m) A solicitar y recibir explicaciones o rendición de cuentas acerca de los costos por los tratamientos de salud recibidos;
 - n) A que se le respete la voluntad de aceptación o negación de la donación de sus órganos de conformidad con la ley;
 - o) A no ser sometidos en ningún caso a tratos crueles o inhumanos que afecten su dignidad, ni a ser obligados a soportar sufrimiento evitable, ni obligados a padecer enfermedades que pueden recibir tratamiento;
 - p) A que no se le trasladen las cargas administrativas y burocráticas que les corresponde asumir a los encargados o intervinientes en la prestación del servicio;
 - q) Agotar las posibilidades de tratamiento para la superación de su enfermedad.
- Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes:
- a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad;
 - b) Atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y prevención;
 - c) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
 - d) Respetar al personal responsable de la prestación y administración de los servicios de salud;

Social en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1.4.3¹⁸

De la anterior revisión normativa, se tiene que el **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 de aislamiento preventivo social obligatorio**, no tiene la naturaleza de ser un decreto legislativo, sino de decreto dictado por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción **en uso de sus facultades ordinarias**.

Visto lo anterior, la Sala comienza por precisar que los Decretos objeto de análisis, tienen como fundamento principal tanto el **Decreto 457 de 2020**, en el cual se ordenó por parte del Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, como la **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, en el cual se declaró por parte del Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el día 30 de mayo de 2020, por causa del Coronavirus COVID-19.

En ese orden, es claro que los Decretos emanados de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto adoptar la medida denominada “pico y cédula” de restricción de circulación de acuerdo con el último dígito de la cédula de ciudadanía por día, con el fin de limitar la inusitada circulación y aglomeración de personas destinatarias de las excepciones contempladas en los numerales 1 a 34 del artículo 3 del **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional en dicho Decreto, no fueron expedidos en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, fue dictado, en adopción del **Decreto Nacional 457 de aislamiento preventivo obligatorio**, para contrarrestar la evasión de aglomeración entre personas que se disponen a ejercer las actividades autorizadas por el Decreto 457, el cual a su vez, obedece a la facultad legal

e) Usar adecuada y racionalmente las prestaciones ofrecidas, así como los recursos del sistema;

f) Cumplir las normas del sistema de salud;

g) Actuar de buena fe frente al sistema de salud;

h) Suministrar de manera oportuna y suficiente la información que se requiera para efectos del servicio;

i) Contribuir solidariamente al financiamiento de los gastos que demande la atención en salud y la seguridad social en salud, de acuerdo con su capacidad de pago.

PARÁGRAFO 1o. Los efectos del incumplimiento de estos deberes solo podrán ser determinados por el legislador. En ningún caso su incumplimiento podrá ser invocado para impedir o restringir el acceso oportuno a servicios de salud requeridos.

PARÁGRAFO 2o. El Estado deberá definir las políticas necesarias para promover el cumplimiento de los deberes de las personas, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1o.

¹⁸ "sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".

prevista en las Leyes 1523 de 2012¹⁹ y 1801 de 2016²⁰ para la adopción de acciones transitorias de policía para el manejo del orden público, y no propiamente en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

Sobre el particular, es de resaltar que, bajo similares consideraciones, la Sala Plena de ésta Corporación, en providencia del pasado 28 de mayo de 2020, con ponencia del suscrito Magistrado²¹, decidió *“DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del Decreto 024 del 4 de abril de 2020, emanado de la Alcaldía del MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER, Departamento Norte de Santander, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA MEDIDA DE PICO Y CEDULA, Y RESTRICCIÓN DEL TRANSITO DE MOTOCICLETAS EN EL MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER – NORTE DE SANTANDER”* (Negrilla del original), acto que se encontraba fundado en el Decreto Nacional 457 de aislamiento preventivo obligatorio.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, los citados Decretos no son susceptibles del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

Lo anterior no significa que tales actos no sean pasibles 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.

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,

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 040 del 6 de abril de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA TRANSITORIAMENTE EN EL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO EL SISTEMA DE PICO Y CEDULA DE CIUDADANIA PARA LA REALIZACION DE COMPRAS EN SUPERMERCADOS Y TIENDAS, ASI COMO PARA COBROS DE AUXILIOS, SERVICIOS BANCARIOS, SUBSIDIOS Y SIMILARES, Y SE FIJA HORARIO PARA LA ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LOS*

¹⁹ 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

²⁰ “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”

²¹ Tribunal Administrativo de Norte de Santander, providencia del 28 de mayo de 2020, proceso de control inmediato de legalidad, radicado: 54001-23-33-000-2020-00164-00, M.P. Edgar Enrique Bernal Jáuregui, Decreto 024 del 4 de abril de 2020, emanado de la Alcaldía del Municipio de Puerto Santander.

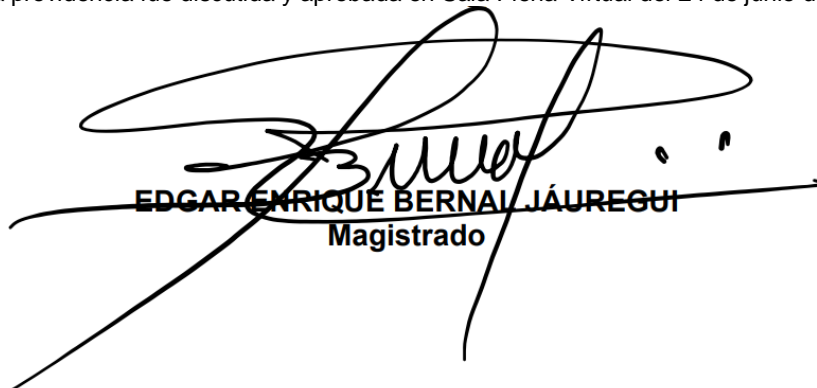
ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTEN ESOS SERVICIOS, CON EL OBJETO DE PREVENIR Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACION DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO”, y el **Decreto 041 del 7 de abril de 2020** “Por medio del cual se modifica el Artículo Segundo del Decreto 040 de 2020 y se dictan otras disposiciones”, ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SAN CAYETANO** 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, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 24 de junio de 2020)



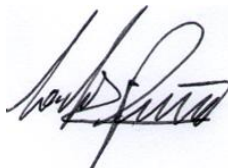
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-

Radicado: 54001-23-33-000-2020-00215-00

Acumulado: 2020-00216-00

Control Inmediato de Legalidad



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado