



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González

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

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00365-00Acum. 54-001-23-33-000-2020-366-00
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 automático de legalidad de los **Decretos Nos. 039 del 9 de mayo de 2020 y 040 del 13 de mayo de 2020**, expedidos por el Alcalde del Municipio de Durania-Norte de Santander.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 14 de mayo de 2020 esta Corporación avocó el conocimiento del presente medio de control y se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia de este proceso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 15 de mayo del año en curso igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador Judicial II para Asuntos Administrativos, para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

De igual manera frente al expediente de radicado 2020-00366, mediante auto del 14 de mayo de 2020 el Despacho del Magistrado Hernando Ayala Peñaranda decidió avocar conocimiento, ordenándose en el referido proveído la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del referido Decreto.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 15 de mayo del año en curso e igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador 24 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.

Posteriormente, a través de informe secretarial de fecha 28 de mayo de 2020, la Secretaria de esta Corporación, informó al Despacho del Magistrado Robiel Amed Vargas González sobre la posible acumulación del expediente de radicado 2020-00365 al 2020-00366, al indicar que el Decreto No. 039 del 09 mayo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Durania había sido modificado por el Decreto No. 040 del 13 de mayo de 2020, que cursaba en el despacho del Magistrado Hernando Ayala Peñaranda.

En virtud de lo anterior, el Despacho del Dr. Robiel Amed Vargas González, a través del auto del 28 de mayo de 2020 procedió a estudiar el requisito de conexidad respecto a los Decretos 039 del 9 de mayo de 2020 y el 040 del 13 de mayo de 2020, considerando pertinente decretar la acumulación de los mismos.

1.2.- Intervenciones de autoridades.

1.2.1. Dentro del expediente de radicado 2020-00365

No se realizaron intervenciones.

1.2.2. Dentro del expediente de radicado 2020-00366

No se realizaron intervenciones.

1.3.- Concepto del Ministerio Público:

1.3.1. Dentro del expediente de radicado 2020-00365

El señor Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos, no rindió concepto de fondo.

1.3.2. Dentro del expediente de radicado 2020-00366

El señor Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, no rindió concepto de fondo.

II.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal estima que el problema jurídico hace relación con determinar si el Decreto 039 del 09 de mayo de 2020, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 6 DE MAYO DE 2020”* y el Decreto 040 del 13 de mayo de 2020 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 039 DEL 09 DE MAYO DE 2020, POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020”*, expedidos por el Alcalde del Municipio de Durania, son pasibles de ser analizados en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Para tal efecto, se verificará si dichos actos fueron dictados o no en desarrollo de un Decreto Legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia social y económica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

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

Luego del análisis del texto de los Decretos 039 y 040 del 09 y 13 de mayo de 2020, respectivamente, proferidos por el señor Alcalde del Municipio de Durania, así como del ordenamiento jurídico superior, la Sala Plena considera que no hay lugar a analizar la legalidad de los mismos en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de unos actos administrativos de carácter general, expedidos en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fueron dictados en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social, declarado por el gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1.- Del Estado de Emergencia Social y Económica.

Es sabido que a partir del artículo 212 de la Constitución se regulan los estados de excepción (de guerra exterior y de conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia que puede ser declarado por el Presidente 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, el Congreso de la República 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 inmediato 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 los siguientes términos:

*“**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 en los procesos que se tramitan en ejercicio del medio de control 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 los Decretos 039 y 040 del 09 y 10 de mayo de 2020, proferidos por el señor alcalde del municipio de Durania, no pueden ser analizados en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad.

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que los **Decretos 039 y 040 del 09 y 10 de Mayo de 2020**, expedidos por el Alcalde del Municipio de Durania, no puede ser analizados en el marco del presente medio de Control Automático de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control en primer lugar es el citado Decreto 039 del 09 de mayo de 2020, expedido por el señor Alcalde del Municipio de Durania, **“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 6 DE MAYO DE 2020”**

Resulta pertinente transcribir el texto del citado Decreto:

“CONSIDERANDO

“Que mediante decreto 636 del 06 de mayo de 2020, el señor presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que en el artículo 2 del mencionado decreto ordenó a los “gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior”.

Que en el artículo 3 ibidem ordenó que los gobernadores y alcaldes que, con el fin de garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y supervivencia estos mismos funcionarios permitirán en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, el derecho de circulación de personas en los casos taxativamente allí establecidos.

Que igualmente en los párrafos 1, 2 y 4 de este artículo estableció la necesidad de que las personas que desarrollan las actividades exceptuadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones, que se permitirá la circulación de una persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3 y acompañado de una persona para la actividad 4.

Que en el párrafo 5 de este artículo ordenó que “Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial”.

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

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

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que el artículo 91 la Ley 136 de 1 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012 establece como función de los alcaldes, en relación con orden público, la de conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras:

“Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía 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 los 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:

(...)

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

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.

(...)

Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.

Que se hace necesario adoptar medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Toledo ordenado en el territorio nacional mediante decreto 636 del 11 de mayo de 2020, para lo cual se coordinó con el Ministerio del Interior lo pertinente.

Que por lo anteriormente este despacho

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el presidente de la República en todo el territorio nacional mediante decreto 636 del 06 de mayo de 2020 se adoptan las siguientes medidas a aplicar en el municipio de Durania, a partir de las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

ARTICULO SEGUNDO. Conforme a lo normado en el artículo 3 del decreto 636 de 2020, se permitirá el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, de las personas única y exclusivamente en los casos y actividades:

Asistencia y prestación de servicios de salud

Adquisición bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población.

Desplazamientos a servicios bancarios, financieros, de operadores de pago, compra y venta de divisas, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, servicios notariales, y de registro de instrumentos públicos.

Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

Por causa de fuerza mayor o caso fortuito

Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud

- OPS y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos,

operativos y técnicos de salud públicos y privados.

La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.

Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.

Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.

La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.

La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19.

Las actividades de las fuerzas militares, la policía nacional, y los organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

Las actividades de los puertos de servicio y privado, exclusivamente para el transporte de carga.

Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19

La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura

La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.

La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

Las actividades de industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID- 19.

El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.

Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el

abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

La prestación de servicios: i bancarios, ii financieros, iii de operadores postales de pago, iv profesionales de compra y venta de divisas v operaciones de juego de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, vi chance y lotería, vii centrales de riesgo, viii transporte de valores ix actividades notariales, y de registro de instrumentos públicos, x expedición de licencias urbanísticas.

El superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación de servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional. El superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas (i) productos textiles (ii) prendas de vestir (iii) cuero y calzado (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel; cartón y sus pro (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de manufacturas de (i) vehículos automotores, remolques y semirremolques, (ii) motocicletas (iii) muebles, colchones y somieres.

Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y óptimos.

Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio.

Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos.

Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Los niños mayores de seis (6) años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora el día, de acuerdo con las medidas instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

En todo caso se debería atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la construcción de garantías, ante entidades vigiladas por la superintendencia financiera de Colombia.

El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

Parqueaderos públicos para vehículos.

El servicio de lavandería a domicilio.

PARAGRAFO. Mientras no se expida norma que así lo disponga, no se permitirá ninguna excepción adicional a las establecidas.

ARTICULO TERCERO. Las personas que desarrollen alguna de las actividades exceptuadas en el artículo tercero del decreto 636 de 2020, para el inicio de las mismas, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

ARTICULO CUARTO. Para la adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, servicios bancarios, cobro de subsidios, giros, pago de servicios de celular y similares en establecimientos autorizados para ello, se adopta la siguiente medida en el municipio de Durania a partir de las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020 y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

Solo se permitirá la circulación para la adquisición de estos bienes y servicios a 1 miembro por grupo familiar.

PARAGRAFO. La adquisición de los bienes y servicios relacionados en el presente artículo, se realizará única y exclusivamente en el horario comprendido:

LUNES A VIERNES: De 7 a 11 a.m. y 3 a 6 p.m. SABADOS Y DOMINGOS: 7 a.m. a 3 p.m.

Los establecimientos de comercio y de servicios deberán cerrarse dando cumplimiento al anterior horario para la atención.

ARTICULO QUINTO. Las entidades públicas y privadas que de conformidad con lo establecido en las excepciones establecidas en el decreto 636 correspondientes a los sectores institucional, social, industrial o económico que de conformidad con las previsiones y requerimientos decidan iniciar sus actividades, deben someterse a las condiciones contenidas en dicha norma y con la observancia del protocolo general de bioseguridad adoptado en la Resolución 000666 del Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

PARAGRAFO I. Para poder iniciar actividades deben previamente presentar a la alcaldía municipal, Secretaría de Planeación y Salud, correo electrónico planeacionysalud@durania-nortedesantander.gov.co el protocolo de bioseguridad para su revisión.

Una vez revisado el protocolo por la Secretaría de Planeación y Salud, se expedirá la certificación que habilitará el inicio de actividades.

Sin este certificado no puede iniciar ninguna actividad.

PARAGRAFO II. La estricta vigilancia del cumplimiento de los requisitos y protocolos de bioseguridad establecidos en la Resolución 000666 del 24 de abril del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y desarrolladas en su anexo técnico, será ejercida por la Secretaría de Planeación y Salud Municipal.

ARTICULO SEXTO: Para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, se establece el horario de 5:00 a 8:00 a.m., y 4:00 a 7:00 p.m., por periodos de máximo una (01) hora, debiéndose cumplir con las medidas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la resolución 000666 del 24 de abril de 2020.

PARAGRAFO I. Para las actividades físicas deberá realizarse inscripción en la alcaldía municipal, correo electrónico planeacionysalud@durania-nortedesantander.gov.co, ante lo cual se expedirá la certificación correspondiente para poder desarrollarla.

ARTICULO SEPTIMO: Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, una hora al día, de acuerdo con las siguientes medidas, instrucciones y horarios:

Deben previamente registrarse en la Comisaría de Familia, en donde presentarán su documento de Identidad, e informarán e identificar la persona mayor que los acompañará.

Informar el sitio (s), días y horario en el que ejercerán estas actividades.

Acreditar que cuentan con los elementos de bioseguridad para el ejercicio de las actividades.

El Comisario de Familia expedirá la certificación, en la que se contemplen las condiciones establecidas, debiendo portarla el menor durante sus actividades.

Sin la certificación del Comisario de Familia no pueden iniciar estas actividades.

En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

ARTÍCULO OCTAVO: Restringir el tránsito de todo tipo de vehículos en el perímetro urbano del municipio de la siguiente manera:

Día calendario Par. Podrán circular los vehículos cuya placa tenga como último dígito un impar (1, 3, 5, 7, 9)

Día calendario impar. Podrán circular los vehículos cuya placa tenga como último Dígito un Par (0, 2, 4, 6, 8)

ARTICULO NOVENO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue y el Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

PARAGRAFO. Las autoridades de Policía serán las encargadas del cumplimiento de las medidas aquí adoptadas.

ARTICULO DECIMO. El presente decreto rige a partir de las 0:00 horas del 11 de mayo de 2020 y deroga las normas que le sean contrarias.”

En el Decreto No. 040 del 13 de mayo de 2020 "**POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 039 DEL 09 DE MAYO DE 2020, POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020**", se decidió lo siguiente:

*“(…) **Que**, la administración municipal considera necesario modificar el artículo 7 del Decreto 039 del 9 de mayo de 2020.*

***Que**, por lo anteriormente este despacho,*

DECRETA

***ARTÍCULO PRIMERO.** Modifíquese el decreto municipal 039 del 09 de mayo de 2020, en el sentido de adecuar su horario, y fijar otras instrucciones, quedando el mismo de la siguiente manera:*

***ARTICULO SEPTIMO:** Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, durante los días lunes, miércoles y viernes, media hora al día, en el periodo de 5:00 p.m. a 5:30 p.m. de acuerdo con las siguientes medidas e instrucciones:*

- 1. Deben previamente registrarse en la Comisaría de Familia, en donde presentarán su documento de Identidad, e informarán e identificar la persona mayor que los acompañará.*
- 2. Informar el sitio (s), en el que ejercerán estas actividades.*
- 3. Acreditar que cuentan con los elementos de bioseguridad para el ejercicio de las actividades.*
- 4. El Comisario de Familia expedirá la certificación, en la que se contemplen las condiciones establecidas, debiendo portarla el menor durante sus actividades.*
- 5. Sin la certificación del Comisario de Familia no pueden iniciar estas actividades.*
- 6. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.*

ARTICULO SEGUNDO. *El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación.”*

Es claro que en el texto de estos Decretos no se hace alusión expresa a que las normas que se expiden en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID- 19, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia económica y social declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma, huelga señalar que el fundamento normativo que se cita por el señor Alcalde en el decreto municipal 039, inicia haciendo relación al Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, proferido por el gobierno nacional, por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Seguidamente menciona los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, así como los artículos 201, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Finalmente, hace alusión al artículo 91 de la Ley 136 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que establece como función de los alcaldes, en relación con orden público, la de conservarlo en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Como puede colegirse se trata de normas de rango constitucional y legal que regulan el tema del mantenimiento del orden público y que fueron expedidas con anterioridad al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que los **Decretos 039 y 040 del 09 y 13 de mayo de 2020**, expedidos por el señor Alcalde del Municipio de Durania, no pueden ser analizados a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de unos actos administrativos ordinarios de carácter general expedidos en ejercicio de la función administrativa de que es titular el Alcalde, de acuerdo a sus atribuciones establecidas a partir del artículo 315 de la Constitución Política y la Ley 1801 de 2016, lo cierto es que no fueron dictados en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ya citado varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

Ahora bien, resulta necesario advertir que, si bien es cierto el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, por el cual se impartieron medidas para el mantenimiento del orden público, se expidió posterior a la Declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria, también lo es que el Presidente lo dictó en ejercicio de sus funciones ordinarias y no como desarrollo de un Decreto Legislativo, ya que fue expedido en ejercicio de las facultades 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.

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 penden 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 los citados Decretos bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, dado que como es sabido a través del Acuerdo PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus excepciones, permitiéndose en el artículo cuarto 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.

Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de la suspensión de términos a partir del 1° de julio de 2020, pero se mantuvo la excepción del ejercicio del medio de control nulidad, referido anteriormente, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona, incluidos los servidores públicos, contra actos administrativos como los Decretos 039 y 040 del 09 y 13 de mayo de 2020, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los mismos.

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 de los **Decretos 039 del 09 de mayo de 2020**, **“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 6 DE MAYO DE 2020”** y **040 del 13 de mayo de 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 039 DEL 09 DE MAYO DE 2020, POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020”**, expedidos por el señor Alcalde del Municipio de Durania, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE DURANIA** 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



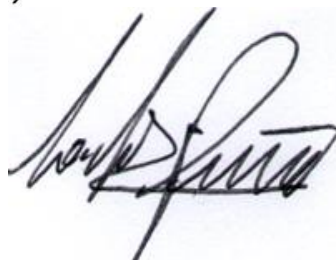
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado