



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Sustanciador: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI

San José de Cúcuta, ocho (08) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00190-00.
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 028 del 23 de marzo de 2020**, proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CHINACOTA**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 14 de abril de 2020, avocó el conocimiento del acto en cuestión; 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 15 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 oficio que data del 23 de abril hogaño, el señor Alcalde Municipal allega los antecedentes administrativos del acto, cuales son el Decreto 000325 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de ampliación del plazo del aislamiento social obligatorio, y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, emanado del Gobierno Nacional, 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.

A su vez, es de resaltar que mediante auto del 19 de mayo de 2020 proferido por el Despacho a cargo del Magistrado Hernando Ayala Peñaranda decidió no decretar acumulación de los procesos con radicado N° 54001-23-23-000-2020-00190-00; N° 54-001-23-23-000-2020-00189-00 y N° 54-001-23-33-000-2020-00193-00.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional, la Secretaría General pasa el proceso al Despacho el 16 de junio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, auto 2020-00189A, mediante el cual se negó su acumulación, de fecha 19 de mayo de 2020, auto por el cual se avocó conocimiento y aviso a la comunidad, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público y los antecedentes administrativos al correo de la Secretaría.

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 028 del 23 de marzo de 2020** proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CHINACOTA**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a dilucidar si el **Decreto 028 del 23 de marzo de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL AMPLIAN LAS NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHINACTOA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19”*, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CHINACOTA**, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

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 analizado 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 el acto en cuestión 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 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:

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.

“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 trascrita *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.

2.4.3. Caso en concreto

En el presente asunto el acto objeto de control, esto es, **Decreto 028 del 23 de marzo de 2020**, **“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA LAS NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHINACOTA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19”**, si bien se trata un acto dictado por una autoridad territorial, como lo es el **MUNICIPIO DE CHINACOTA**, - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no se expidió en desarrollo de algún decreto legislativo del estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Decreto 028 del 23 de marzo de 2020**, se observa que en él se dispuso implementar el aislamiento social obligatorio en todo el territorio del **MUNICIPIO DE CHINACOTA**, como medida de prevención y contención para

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

evitar la propagación y contagio del COVID-19 hasta las 11.59 P.M del día 24 de marzo de 2020 y se continuará conforme lo establecido por el Gobierno Nacional.

También es de destacar que, en su artículo segundo, adoptó la medida de pico y cédula para la atención al público en la plaza del mercado municipal, la cual estará abierta desde las 06:00 horas a las 14:00 horas, a partir del 24 de marzo y hasta el 12 de abril de 2020; además, se ordena a los expendios de la plaza de mercado y demás establecimientos la publicación de su listado de precios, para evitar los excesos y las especulaciones. Continúa con la medida de contención, de expendio de productos a domicilio, con respectivo permiso.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que estamos frente a un acto de carácter general, pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa del Decreto, éste se expide por la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, al igual que 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, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado el acto objeto de análisis, se aprecia que tuvo como fundamento especial las facultades conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, literal b del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y artículo 25 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 y el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 .

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia al Decreto 023 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el MUNICIPIO DE CHINÁCOTA declaró la emergencia sanitaria y adoptó medidas sanitarias 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. Así mismo, se hace mención a los Decretos 311 del 17 de marzo de 2020 y 325 del 23 de marzo de 2020, proferidos por el Gobernador de Norte de Santander en los cuales adopta medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación del Covid-19.

Finalmente, hace alusión al Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional impartió nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Ahora, hay que destacar que los decretos Nacionales traídos a colación en el decreto objeto de análisis, por ejemplo, el Decreto 420 del 18 de marzo 2020 “*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*” fue expedido por el Gobierno Nacional – Ministerio del Interior en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales del artículo 189 numeral 4, el artículo 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 tiene por objetivo impartir instrucciones a los Gobernadores, Alcaldes distritales y municipales que organicen la expedición de actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Del mismo modo, ocurre con el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 que se expidió⁷ al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4⁸, 303⁹ y 315¹⁰ de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹¹, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

En efecto, al revisar el contenido del Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 se observa que por este decreto se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19. 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. De manera concreta se estableció: la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 19 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020, se prohibieron las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas; se estableció el toque de queda para niños y adolescentes hasta el 20 de abril de 2020, y finalmente se dieron unas instrucciones para los alcaldes y gobernadores de lo que no pueden restringir.

Por su parte, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se ordeno el aislamiento preventivo obligatorio de 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. Así mismo ordenó a los Gobernadores y alcaldes que en marco de sus competencias constitucionales y legales adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de dicha medida.

⁷ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20420%20DEL%2018%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

⁸ 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"

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 (...)"

¹¹ 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.

De la anterior revisión normativa, se tiene que ninguno de ellos son decretos legislativos, sino decretos dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción **en uso de sus facultades ordinarias**.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que los decretos objeto de análisis, que tiene por objeto adoptar las medidas de prevención y contención en el **MUNICIPIO DE CHINACOTA**, tiene como fundamento principal la adopción de los Decretos que ha venido profiriendo el Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; por consiguiente, 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, fueron dictados para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, los cuales a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012¹² y 1801 de 2016¹³ 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 24 de junio de 2020, con ponencia del suscrito Magistrado¹⁴, decidió ***“DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del Decreto 057 del 29 de abril de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO N° 055 DEL 26 DE ABRIL DE 2.020 CON EL FIN DE DECRETAR UN TOQUE DE QUEDA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO”, y el Decreto 059 del 30 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO N° 057 DEL 29 DE ABRIL DE 2020”, ambos expedidos por la Alcaldía del MUNICIPIO DE OCAÑA”***, actos que se encontraban fundados en los Decretos Nacionales 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

¹² 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

¹³ “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”

¹⁴ Tribunal Administrativo de Norte de Santander, providencia del 24 de junio de 2020, proceso de control inmediato de legalidad, radicado: 54001-23-33-000-2020-00284-00, acumulado 2020-00284-00, M.P. Edgar Enrique Bernal Jáuregui.

de Excepción, el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

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,

FALLA:

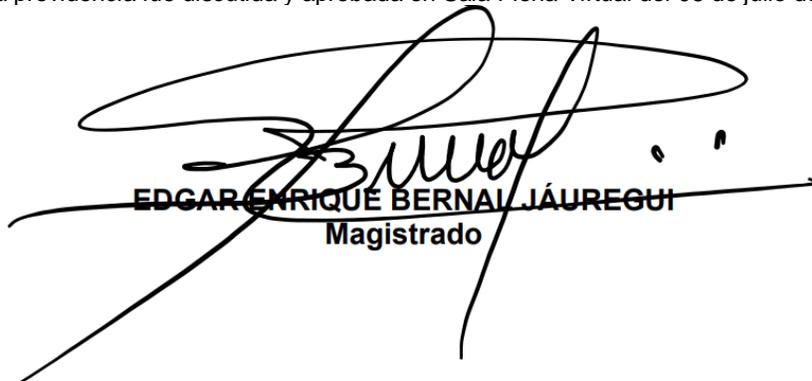
PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 028 del 23 de marzo de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA LAS NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHINACOTA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19”*, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CHINACOTA**, 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 CHINACOTA** 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 08 de julio de 2020)



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
San José de Cúcuta, ocho (8) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00243-00 Acumulado 54-001-23-33-000-2020-00245-00
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 031 del 25 de marzo de 2020** y el **Decreto 033 del 30 de marzo de 2020**, ambos expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 25 de abril de 2020, avocó el conocimiento; 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 Secretaría General de la Corporación, el 27 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.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe mediante el cual advierte la posibilidad de acumulación al asunto de la referencia, de los procesos de control inmediato de legalidad radicados 54001-23-33-000-2020-00253-00 y 54001-23-33-000-2020-00263-00. Por medio de auto del 21 de mayo de 2020, el Despacho se abstuvo de decretar la acumulación en cuestión.

Posteriormente, a través de correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe mediante el cual advierte la posibilidad de acumulación al asunto de la referencia, del proceso de control inmediato de legalidad radicado 54001-23-33-000-2020-00245-00. Por medio de auto del 10 de junio de 2020, el Despacho decretó la acumulación de los procesos de control inmediato de legalidad bajos los radicados 54001-23-33-000-2020-00243-00 y 54001-23-33-000-2020-00245-00, a fin de que sean decididos en una misma sentencia.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 19 de junio de 2020, mediante el cual pasa al Despacho los procesos acumulados para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, auto por el cual se avocó conocimiento, del aviso a la comunidad, del auto que niega acumulación de fecha 21 de mayo de 2020 y del auto que accede a acumulación, Auto 2020-243A, de fecha 10 de junio de 2020; a su vez, certifica que al correo electrónico de la Secretaría no fueron enviados antecedentes administrativos ni el concepto del Ministerio Público y que la fecha límite de traslado para concepto se produjo el 4 de junio de 2020.

1.2. Intervenciones

No se presentaron intervenciones.

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 031 del 25 de marzo de 2020** y el **Decreto 033 del 30 de marzo de 2020**, ambos expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si tanto el **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE LA ATENCIÓN EN EL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE OCAÑA, LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS PARA LOS PROCESOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN CUMPLIMIENTO DE LO ORDENADO POR EL ORDEN NACIONAL RESPECTO A LA EMERGENCIA DEL COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”* como el **Decreto 033 del 30 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se MODIFICA el Decreto N° 031 del 25 de marzo por el cual se ordenó la suspensión de la atención el público en la Alcaldía Municipal de Ocaña, la suspensión de términos para los procesos y actuaciones administrativas en cumplimiento de lo ordenado por el orden nacional respecto a la emergencia del COVID 19 y se dictan otras disposiciones”*, ambos expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA** 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

Los actos analizados cumplen con los presupuestos de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad, por cuanto fueron expedidos en ejercicio de funciones administrativas, contienen medidas de índole general, abstracto e impersonal, y han sido dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020, y por tanto, son pasibles del control consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Adicionalmente, para la Sala los Decretos analizados adoptan medidas legítimas, proporcionales, necesarias y razonables, que guardan concordancia con las normas superiores que le dieron fundamento, esto es, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario” y el **Decreto 491 de 2020**¹, ambos expedidos por el Gobierno Nacional.

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 exterior², de conmoción interior³ y de emergencia.⁴

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

¹ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

² Artículo 212.

³ Artículo 213.

⁴ Artículo 215.

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción⁵, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁶, 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 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 trascrita *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).

⁵ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁶ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷, 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.

2.4.3. Caso en concreto

2.4.3.1 Examen formal del acto objeto de control

En el presente asunto, los actos objeto de control son el **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020** y el **Decreto 033 del 30 de marzo de 2020**, ambos proferidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, los cuales, además de tratarse de actos dictados por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, se expidieron en desarrollo del **Decreto Legislativo 491 de 2020**, el cual a su vez, es dictado con base en la declaratoria del estado de excepción mediante **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**⁸, reuniendo por tanto el presupuesto objetivo, que permite su análisis material, veamos:

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido de los actos aludidos, se observa que en el **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020** se adoptan las directrices impartidas por el Gobierno Nacional para conjurar la emergencia provocada por la propagación del coronavirus COVID-19, en concreto, se suspende la atención al público en la administración municipal, plazo durante el cual solo se brinda atención por los canales electrónicos correo electrónico y/o a través de los contactos telefónicos allí señalados, para las emergencias relacionadas con el COVID-19 o aquellos procedimientos administrativos ineludibles.

Además, se decreta la suspensión de los términos en todas las actuaciones y procesos administrativos adelantados por la administración municipal, derechos de petición, requerimientos ante los entes de control, procedimientos los que adelanta las Inspecciones de Policía, Inspección de Tránsito y Área de Espacio Público, procesos Policivos de la Ley 1801 de 2016, procesos de Tránsito de la Ley 769 de 2002, modificada por la ley 1383 de 2010, procesos de cobro coactivo, amparos administrativos por Perturbación a la Posesión y tenencia y demás tramites policivos y administrativos, los procesos por violencia intrafamiliar con fundamentos en la leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, y demás procesos en los que sean parte Niños Niñas y Adolescentes Ley 1098 de 2006 y conciliaciones prejudiciales de que trata la ley 640 de 2001 adelantados por las comisaria de Familia del Municipio de Ocaña a partir del día 25 de marzo de 2020.

⁷ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁸ Por el cual se declaró el "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario".

Se exceptúan de la suspensión los trámites o procedimientos relacionados con las medidas de protección provisionales tomadas en casos de violencia intrafamiliar tramitadas por las Comisarías de Familia del Municipio de Ocaña, los procesos contractuales que se aperturaron y adelantan de manera anterior a esta declaratoria de suspensión, los relacionados a urgencia manifiesta y/o calamidad pública, los de selección de contratistas.

Finalmente, se contempla reanudar automáticamente los términos procesales suspendidos, a partir del día 13 de abril de 2020 siempre y cuando se hayan superado las causas que motivan la presente disposición.

Por otra parte, en cuanto al **Decreto 033 del 30 de marzo de 2020**, se aprecia que en él se adoptan las directrices impartidas por el Gobierno Nacional mediante el **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020** en el marco de la emergencia provocada por la propagación del coronavirus COVID-19, en concreto, se modifica el artículo 3 del **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020**, el cual decreta la suspensión de términos en todas las actuaciones y procesos administrativos adelantados por la administración municipal, requerimientos ante los entes de control, procedimientos los que adelanta las Inspecciones de Policía, Inspección de Tránsito y Área de Espacio Público, procesos Policivos de la Ley 1801 de 2016, procesos de Tránsito de la Ley 769 de 2002, modificada por la ley 1383 de 2010, procesos de cobro coactivo, amparos administrativos por Perturbación a la Posesión y tenencia y demás tramites policivos y administrativos.

Se exceptúan de la suspensión los procesos por violencia intrafamiliar con fundamentos en la leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, y demás procesos en los que sean parte Niños Niñas y Adolescentes Ley 1098 de 2006 y conciliaciones prejudiciales de que trata la ley 640 de 2001 adelantados por las comisaria de Familia del Municipio de Ocaña; los procesos contractuales que se aperturaron y adelantan de manera anterior a la suspensión, relacionados a urgencia manifiesta y/o calamidad pública, los de selección de contratistas; los derechos de petición radicados por los canales electrónicos; las actuaciones adelantadas por las inspecciones de policía y de tránsito para el control del cumplimiento de las medidas establecidas en los Decretos de la emergencia por el COVID-19, y la entrega de vehículos puestos a disposición de la Secretaría de Tránsito.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que los Decretos aludidos resultan ser actos de carácter general, pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa de los mismos, éstos se expiden por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, quien es la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de reglamentar los Acuerdos municipales y dirigir la acción administrativa del Municipio, y en ese sentido el ejercicio de aquellas materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, según se lee de la parte considerativa de los Decretos en cuestión, estos se expiden por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución, la Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012 y Ley 1801 de 2016. El Alcalde es el Jefe de la administración local y representante legal del Municipio, ejerce sus funciones como primera autoridad administrativa y de policía del ente territorial.

De la lectura detallada de las consideraciones de los Decretos, se aprecia además que tienen en cuenta el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró 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.

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia al Decreto Nacional 418 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y también al Decreto Nacional 420 de 2020, por el cual el señor Presidente de la República impartió instrucciones a los gobernadores y alcaldes en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Ahora, hay que destacar que los decretos Nacionales traídos a colación en los decretos objeto de análisis, por ejemplo, el Decreto 418 de 2020 "*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia orden público*" fue expedido por el Gobierno Nacional – Ministerio del Interior en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales del artículo 189 numeral 4, el artículo 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 tiene por objetivo impartir instrucciones a los Gobernadores, Alcaldes distritales y municipales que organicen la expedición de actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Igualmente, ocurre con el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 que se expidió⁹ al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4¹⁰, 303¹¹ y 315¹² de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹³, como responsable de la

9

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20420%20DEL%2018%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

¹⁰ 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"

¹¹ 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 (...)"

¹² 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 (...)"

¹³ 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

conservación en todo el territorio nacional del orden público.

De la anterior revisión normativa, se tiene que ninguno de ellos son decretos legislativos, sino decretos dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción **en uso de sus facultades ordinarias**.

Sin embargo, se resalta que en el **Decreto 033 del 30 de marzo de 2020** objeto de análisis, el **MUNICIPIO DE OCAÑA** da aplicación al **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020**¹⁴, “por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, el cual si fue dictado por el señor Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el **Decreto 417 de 2020**, de conformidad con lo establecido en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, a través del cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, adoptando las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En ese orden, desde el punto de vista formal, el **Decreto 033 del 30 de marzo de 2020**, modificatorio del **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020** expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, autoridad competente, le está dando desarrollo a un decreto legislativo expedido con base en estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política), declarado a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, en el que se adoptaron las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, y en algunos de sus fundamentos son, además del ya mencionado, el **Decreto 491 de 2020**, decreto legislativo emitido durante el estado de excepción y que desarrollan el mismo.

Es de destacar que el **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020** no pierde tal naturaleza por el hecho que, en sus considerandos, invoque, como fundamento, otro tipo de disposiciones que no corresponden a Decretos Legislativos del estado de excepción, como ya lo ha considerado la jurisprudencia del Consejo de Estado al precisar:

“ [...] ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de 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», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos,

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.

¹⁴ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-491-28-marzo-2020.pdf>

en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.

Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016¹⁵.

Por ende, resulta dable concluir entonces que tales actos, satisfacen los requisitos normativos propios para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad. Asimismo, cuentan con los datos mínimos exigidos para su identificación, es decir, encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen al momento de proferir el acto, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe, al igual que se encuentra provisto de motivación.

Así las cosas, la Sala procederá a efectuar un análisis de la motivación y las disposiciones de los actos objeto de control para establecer su conexidad, congruencia y proporcionalidad con las normas que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

2.4.4.2 Examen material de los actos objeto de control

A continuación, se exponen las normas superiores que le sirvieron de fundamento al **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020** y el **Decreto 033 del 30 de marzo de 2020**:

a) Decreto 417 de 17 de marzo de 2020

El señor Presidente de la República, por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

b) Decreto 491 del 28 de marzo de 2020

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 15 de abril de 2020, Exp. 2020-01006-00 CIL. M.P. Dr. William Hernández Gómez.

Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020¹⁶, “por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, dictado por el señor Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 de 2020.

El Decreto Legislativo resulta aplicable a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas.

Regula aspectos como la prestación de los servicios a cargo de las autoridades mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones; la notificación o comunicación de los actos administrativos por medios electrónicos; la ampliación de términos para atender las peticiones; el reconocimiento y pago en materia pensional con la remisión de la copia simple de los documentos por vía electrónica; suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa; Reconocimiento y pago en materia pensional; la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias; las conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación; la continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales; las firmas de los actos, providencias y decisiones durante el período de aislamiento preventivo obligatorio; las reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público; la facultad para ampliar el período institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado; el aplazamiento de los procesos de selección en curso hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social; la prestación de servicios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio mediante la modalidad de trabajo en casa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones; los contratos de prestación de servicios administrativos suscritos por personas jurídicas con entidades públicas, cuyo objeto sea la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza, los cuales no serán suspendidos mientras dure el aislamiento preventivo obligatorio; el reporte a las Aseguradoras de Riesgos Laborales de la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el período de aislamiento preventivo obligatorio presenten sus servicios a través de teletrabajo o trabajo en casa.

A continuación, se extraen algunas disposiciones que fueron objeto de aplicación en el Decreto objeto de análisis:

“DECRETA:

Artículo 1. *Ámbito de aplicación.* El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes,

¹⁶ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-491-28-marzo-2020.pdf>

sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Artículo 2. Objeto. El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

(..)

Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones. En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial. En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades 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 podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

(..)

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales. (...)"

- **Análisis del articulado del Decreto objeto de control.**

En el **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, se dispuso adoptar las directrices impartidas por el Gobierno Nacional para conjurar la emergencia provocada por la propagación del

coronavirus COVID-19, en concreto, se suspende la atención al público en la administración municipal, plazo durante el cual solo se brinda atención por los canales electrónicos correo electrónico y/o a través de los contactos telefónicos allí señalados, para las emergencias relacionadas con el COVID-19 o aquellos procedimientos administrativos ineludibles.

Sobre el particular, es de precisar que el artículo 6 de la Ley 1341 de 2009, *"por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones"*, define las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) como el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes.

También es de destacar que el artículo 5 de la citada Ley dispone que las entidades de orden nacional y territorial promoverán, coordinarán y ejecutarán planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de las TIC a la población, las empresas y las entidades públicas, incentivando el desarrollo de infraestructura, contenidos y aplicaciones.

Al respecto, la Sala estima que el acto objeto del control inmediato de legalidad no introdujo modificaciones sustanciales que puedan afectar la atención al público, puesto que, como se viene de advertir, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones TICS se encuentran previstas en las mismas normas legales que regulan este aspecto en condiciones de normalidad, lo cual garantiza la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas, finalidad puesta de presente en el **Decreto Legislativo 491 de 2020** cuyo desarrollo hizo, en esta materia, el **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, de manera que estamos frente a una medida necesaria, razonable y proporcional, para evitar el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Finalmente, como se ha expuesto en precedencia, el periodo de duración de las medidas adoptadas en el Decreto objeto de control, coincide con el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, fijado por el Gobierno Nacional.

Además, en el **Decreto 031** se ordena la suspensión de los términos en todas las actuaciones y procesos administrativos adelantados por la administración municipal, derechos de petición, requerimientos ante los entes de control, procedimientos los que adelanta las Inspecciones de Policía, Inspección de Tránsito y Área de Espacio Público, procesos Policivos de la Ley 1801 de 2016, procesos de Tránsito de la Ley 769 de 2002, modificada por la ley 1383 de 2010, procesos de cobro coactivo, amparos administrativos por Perturbación a la Posesión y tenencia y demás tramites policivos y administrativos, los procesos por violencia intrafamiliar con fundamentos en la leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, y demás procesos en los que sean parte Niños Niñas y Adolescentes Ley 1098 de 2006 y conciliaciones prejudiciales de que trata la ley 640 de 2001 adelantados por las comisaria de Familia del Municipio de Ocaña a partir del día 25 de marzo de 2020.

Se exceptúan de la suspensión los trámites o procedimientos relacionados con las medidas de protección provisionales tomadas en casos de violencia intrafamiliar tramitadas por las Comisarías de Familia del Municipio de Ocaña, los procesos contractuales que se abrieron y adelantan de manera anterior a esta declaratoria de suspensión, los relacionados a urgencia manifiesta y/o calamidad pública, los de selección de contratistas.

Finalmente, se contempla reanudar automáticamente los términos procesales suspendidos, a partir del día 13 de abril de 2020 siempre y cuando se hayan superado las causas que motivan la presente disposición.

En cuanto al **Decreto 033 del 30 de marzo de 2020**, el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA** adopta las directrices impartidas por el Gobierno Nacional mediante el **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020** en el marco de la emergencia provocada por la propagación del coronavirus COVID-19, en concreto, se modifica el artículo 3 del **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020**, el cual decreta la suspensión de términos en todas las actuaciones y procesos administrativos adelantados por la administración municipal, requerimientos ante los entes de control, procedimientos los que adelanta las Inspecciones de Policía, Inspección de Tránsito y Área de Espacio Público, procesos Policivos de la Ley 1801 de 2016, procesos de Tránsito de la Ley 769 de 2002, modificada por la ley 1383 de 2010, procesos de cobro coactivo, amparos administrativos por Perturbación a la Posesión y tenencia y demás tramites policivos y administrativos.

Se exceptúan de la suspensión los procesos por violencia intrafamiliar con fundamentos en la leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, y demás procesos en los que sean parte Niños Niñas y Adolescentes Ley 1098 de 2006 y conciliaciones prejudiciales de que trata la ley 640 de 2001 adelantados por las comisarías de Familia del Municipio de Ocaña; los procesos contractuales que se abrieron y adelantan de manera anterior a la suspensión, relacionados a urgencia manifiesta y/o calamidad pública, los de selección de contratistas; los derechos de petición radicados por los canales electrónicos; las actuaciones adelantadas por las inspecciones de policía y de tránsito para el control del cumplimiento de las medidas establecidas en los Decretos de la emergencia por el COVID-19, y la entrega de vehículos puestos a disposición de la Secretaría de Tránsito.

Como se puede apreciar, en la parte resolutoria de los actos objeto de análisis, la administración municipal decretó suspender los términos en todas las actuaciones y procesos administrativos adelantados por la administración municipal, excepto en las actuaciones relativas a la efectividad de derechos fundamentales, verbigracia, procesos por violencia intrafamiliar y demás procesos en los que sean parte Niños Niñas y Adolescentes, y los derechos de petición radicados por los canales electrónicos.

Visto lo anterior, la Sala encuentra que los actos señalan que se podrán seguir llevando a cabo las actuaciones o procedimientos que se puedan realizar de forma virtual, o a través de teletrabajo; en este punto, se aclara que la suspensión no opera respecto de derechos de petición, ni trámites que impliquen la garantía de derechos fundamentales.

Es claro entonces que la selección de las actuaciones o procedimientos administrativos cuyos términos fueron objeto de suspensión, no fue realizada de manera caprichosa o arbitraria por la administración municipal, en la medida que corresponden a aquellas actividades de imposible ejecución ante la medida de aislamiento preventivo obligatorio adoptada por el Gobierno Nacional, para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos derivados de la pandemia COVID-19.

En ese orden de ideas, la suspensión de las actuaciones o procedimientos administrativos se encuentra expresamente autorizada por los apartes de los considerandos del **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020**, que aluden a *“Que mediante Acuerdo PCSJA2011517 del 15 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 hasta el 20 de marzo de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011521 del 19 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 21 de marzo al 3 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011526 del 22 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 4 al 12 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011529 del 25 de marzo de 2020 se estableció una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos”* y *“Que, en virtud de las medidas adoptadas por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis actual y con el fin de garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos de los usuarios y operadores que adelantan procesos de conciliación, insolvencia de persona natural no comerciante, arbitraje y amigable composición en todo el territorio nacional, se hace necesario disponer la posibilidad de suspender los términos de estos procesos cuando las circunstancias lo ameriten y dictar medidas para la prestación de los respectivos servicios, promoviendo la utilización de medios tecnológicos y los servicios virtuales”*.

Frente a la necesidad de las medidas adoptadas en los actos objeto de control material de la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas, la Sala considera que resultan conexas y congruentes con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia y que se encuentran en la motivación del Decreto Legislativo 417 de 2020, en la que, de acuerdo a los hechos suficientemente relatados y acreditados en dicho Decreto y con el fin de afrontar la grave situación social y de salud pública que aqueja, no solo al país sino, al mundo entero, consideró que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, y que, con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Efectivamente, la medida de suspender los términos en los procesos administrativos está en consonancia con una situación calamitosa, o de crisis general, como la vivida en estos momentos en todo el territorio nacional, en los que se han visto afectados, de manera razonable, algunos derechos de los colombianos, como el de movilidad, pero que ha sido con el fin de no poner en

riesgo otros que son intangibles, como la vida y la integridad personal (artículo 4 de la Ley 137 de 1994).

Al respecto, considera la Sala que no se haya reparo alguno de ilegalidad, toda vez que el propósito de los actos objeto de control es de brindar garantía al debido proceso, al derecho de defensa y al de contradicción que le asiste a los interesados, así como evitar traumatismos en la gestión a cargo de la entidad, tiene relación directa con la medida de suspender los términos en los procesos administrativos allí señalados, pues la limitación de la movilidad o libre circulación de todos los residentes en el territorio nacional, no solo en virtud del aislamiento ordenado por el Gobierno Nacional, sino como una verdadera medida de contención del COVID-19, implica la imposibilidad para los sujetos interesados de estar atentos al estado de sus procesos, de pronto con la eventualidad del vencimiento de algún término para ejercer su derecho de defensa o contradicción, de no adoptarse esta medida.

En este orden de ideas, la Sala encuentra que las medidas adoptadas en los actos objeto de control, relacionadas con la prestación del servicio de atención al público utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como la adopción de herramientas tecnológicas para adelantar los procedimientos de competencia del Municipio, y la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria, además de adoptar lo dispuesto en el **Decreto Legislativo 491 de 2020**, tienen asidero jurídico en la legislación y jurisprudencia colombiana, son necesarias y proporcionales para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto dure la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional por causa del coronavirus COVID-19, de manera que, no existe objeción de legalidad entorno a dichas disposiciones, puesto que son proporcionales a la gravedad de la situación que originó la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En suma, para la Sala tanto el **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020** como el **Decreto 033 del 30 de marzo de 2020**, expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, adoptan medidas legítimas, proporcionales, necesarias y razonables, que guardan concordancia con las normas superiores que le dieron fundamento, esto es, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario” y el **Decreto 491 de 2020**¹⁷, ambos expedidos por el Gobierno Nacional.

Finalmente, resta por resaltar, que como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado,¹⁸ “si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la

¹⁷ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

¹⁸ Sobre este aspecto consultar: sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA)

autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

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,

FALLA:

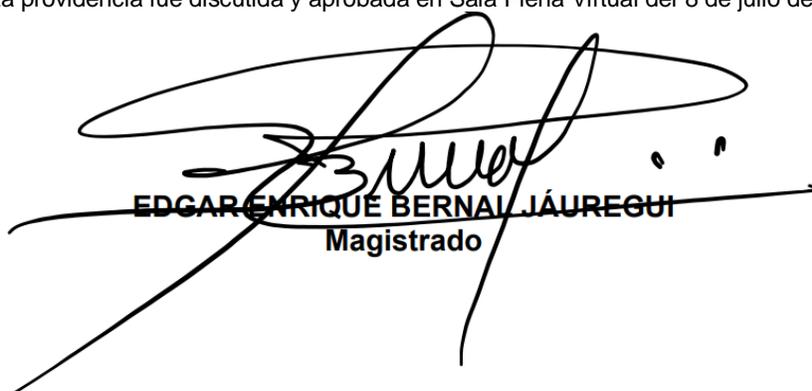
PRIMERO: DECLARAR que se encuentran ajustados a derecho tanto el **Decreto 031 del 25 de marzo de 2020**, “**POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE LA ATENCIÓN EN EL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE OCAÑA, LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS PARA LOS PROCESOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN CUMPLIMIENTO DE LO ORDENADO POR EL ORDEN NACIONAL RESPECTO A LA EMERGENCIA DEL COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**” como el **Decreto 033 del 30 de marzo de 2020** “**Por medio del cual se MODIFICA el Decreto N° 031 del 25 de marzo por el cual se ordenó la suspensión de la atención el público en la Alcaldía Municipal de Ocaña, la suspensión de términos para los procesos y actuaciones administrativas en cumplimiento de lo ordenado por el orden nacional respecto a la emergencia del COVID 19 y se dictan otras disposiciones**”, ambos expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, 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 al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA** 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 8 de julio de 2020)



EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado

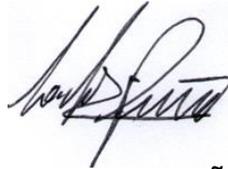


HERNANDO AYALA PEÑARANDA

Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
San José de Cúcuta, ocho (8) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00314-00
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 **Acuerdo 005 del 21 de Abril de 2020**, expedido por el Concejo del **MUNICIPIO DE SANTIAGO**¹.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 08 de mayo de 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista 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 Secretaria General de la Corporación, el 08 de mayo 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; corrió 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 decreto en cuestión.

En cumplimiento de lo anterior, mediante oficio suscrito por el señor Alcalde Municipal se hace remisión de los antecedentes administrativos consistente en la exposición de los motivos por medio del cual el proyecto de acuerdo se pasó al Concejo Municipal.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General pasa el proceso al Despacho el 12 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, y del aviso a la comunidad, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público, y que al correo de la Secretaría no se enviaron antecedentes administrativos.

1.2. Intervenciones

¹ *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS PORCENTAJES Y VALORES DE SUBSIDIOS EN LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA A LOS ESTRATOS 1 Y 2 DEL SECTOR RURAL DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADA POR EL GOBIERNO NACIONAL COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA GENERADA POR EL COVID-19”.*

No se realizaron durante el plazo concedido.

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 **Acuerdo 005 del 21 de Abril de 2020**, expedido por el Concejo del **MUNICIPIO DE SANTIAGO**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si el **Acuerdo 005 del 21 de Abril de 2020**, expedido por el Concejo del **MUNICIPIO DE SANTIAGO**, Departamento Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS PORCENTAJES Y VALORES DE SUBSIDIOS EN LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA A LOS ESTRATOS 1 Y 2 DEL SECTOR RURAL DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADA POR EL GOBIERNO NACIONAL COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA GENERADA POR EL COVID-19”*, resulta posible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

La Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del acto por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos **durante los Estados de Excepción**, ya que si bien el **Acuerdo 005 del 21 de Abril de 2020**, está fundamentado en el **Decreto Legislativo 517 del 4 de abril de 2020**, también es cierto que dicho acto ha sido expedido días después de haberse agotado la vigencia del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, que lo fue hasta el 17 de abril pasado, sin que hubiese sido objeto de prórroga; 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 exterior², de conmoción interior³ y de emergencia.⁴

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 excepción⁵, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁶, 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 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:

² Artículo 212.

³ Artículo 213.

⁴ Artículo 215.

⁵ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁶ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

“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 trascrita *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 Estado⁷, 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.

2.4.3. Caso en concreto

2.4.3.1 Examen formal del Decreto objeto de control

En el presente asunto, el acto objeto de control es el **Acuerdo 005 del 21 de Abril de 2020**, expedido por el Concejo del **MUNICIPIO DE SANTIAGO**, Departamento Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS PORCENTAJES Y VALORES DE SUBSIDIOS EN LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA A LOS ESTRATOS 1 Y 2 DEL SECTOR RURAL DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADA POR EL GOBIERNO NACIONAL COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA GENERADA POR EL COVID-19”*, el cual, además de ser un acto dictado por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, se expidió en desarrollo del **Decreto Legislativo 517 del 4 de abril de 2020**, el cual a su vez, es dictado con base en

⁷ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

la declaratoria del estado de excepción mediante **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**⁸, reuniendo por tanto el presupuesto objetivo, que permite su análisis material, veamos:

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Acuerdo 005 del 21 de Abril de 2020**, se observa que en él se desarrolla una serie de medidas de carácter general, a saber: (i) se aprueba el pago de subsidios por estrato, para el servicio público de energía eléctrica, en la clase de estrato 1 y 2 en el sector rural, a aplicar por 6 meses a partir de la aprobación del Acuerdo de la siguiente manera: para el estrato 1 un 100%, usuarios 3 y para el estrato 2 la suma de \$15.000 por usuario, usuarios 209, y (ii) se autoriza al Alcalde Municipal para realizar la transferencia de los recursos para la correcta aplicación del pago de subsidios aprobados, debiendo rendir informe sobre el balance del presente acuerdo.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que el acto bajo análisis resulta ser de carácter general, pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa del acto, éste se expide por el Concejo del **MUNICIPIO DE SANTIAGO**, quien, en virtud de los artículos 312 y 313 de la Constitución Política, cuenta con la naturaleza de ser una corporación político-administrativa elegida popularmente para ejercer control sobre la administración municipal y que en razón de sus facultades es quien tiene, entre otros, la función de autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo, materializando con ello la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado el acto objeto de análisis, se aprecia que tuvo como fundamento especial las facultades conferidas en el artículo 313 de la Constitución, y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012.

De la lectura detallada de las consideraciones del acto objeto de análisis, se advierte que tiene como fundamento normativo el artículo 61 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", el cual preceptúa que "*declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que*

⁸ Por el cual se declaró el "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario".

deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones”.

Igualmente, trae a colación los Decretos Nacionales 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, y 531 del 8 de abril de 2020, por los cuales el Gobierno Nacional ha venido implementando la medida del aislamiento preventivo obligatorio e impartiendo instrucciones a Gobernadores y Alcaldes en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, al igual que los Decretos Departamentales 311 del 17 de marzo de 2020 y 325 del 23 de marzo de 2020, por los cuales se dispuso establecer medidas y acciones preventivas de policía, a causa de la emergencia sanitaria, y se amplió el plazo del aislamiento social obligatorio.

También hace alusión a que *“que el Gobierno Nacional emitió el Decreto 517 del 04 de abril de 2020, en donde le resulta pertinente incrementar las medidas tendientes a asegurar el acceso, los subsidios y la financiación del servicio de energía eléctrica para garantizar la prestación de los mismos durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica con miras a que las familias puedan permanecer en casa y así mantener las condiciones de distanciamiento social y el aislamiento, estrategias fundamentales para prevenir el contagio, dando cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 368 de la Constitución Política”*.

Ciertamente en el **Decreto Legislativo 517 del 4 de abril de 2020⁹**, el cual le sirve de fundamento al acto objeto de análisis, el señor Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, dicta disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020, habiéndose decretado para tal efecto específicamente lo siguiente:

- Faculta a las empresas comercializadoras que prestan el servicio público de energía eléctrica y gas combustible por redes, diferir por un plazo de 36 meses, el costo del consumo básico o de subsistencia que no sea subsidiado a usuarios residenciales de estratos 1 y 2 para los consumos correspondientes al ciclo de facturación actual, y al ciclo de facturación siguiente a la fecha de expedición del Decreto, sin que pueda trasladarle al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro.
- Los usuarios residenciales de estratos 4, 5 y 6, y los usuarios comerciales e industriales, podrán efectuar un aporte voluntario llamado “comparto mi energía” dirigido a otorgar un alivio económico al pago de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible.
- Mientras permanezca vigente la declaratoria de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, podrá adoptar en forma transitoria esquemas

9

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20517%20DEL%204%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

especiales para diferir el pago de facturas emitidas, así como adoptar de manera transitoria todas aquellas medidas, disposiciones tarifarias y regímenes regulatorios especiales que considere necesarios, inclusive lo relacionado con el aporte voluntario de que trata el Decreto, con el fin de mitigar los efectos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sobre los usuarios y los agentes de la cadena de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, y sus actividades complementarias.

- El Ministerio de Minas y Energía podrá en utilizar recursos del Fondo Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingreso - FSSRI, para reconocer directamente a los distribuidores mayoristas de combustibles líquidos, el costo del electrocombustible estimado por el ministerio, con base en el cupo asignado por el IPSE para respectivas localidades de las Zonas No Interconectadas.
- Durante la vigencia 2020, el Ministerio de Minas y Energía podrá, siempre y cuando haya disponibilidad de caja y presupuestal para los fondos de subsidios:
 - i) asignar subsidios de manera anticipada a las empresas comercializadoras energía eléctrica y de gas combustible respecto de sus usuarios estratos 1, 2 y teniendo en cuenta proyecciones basadas en montos de subsidios históricos asignados a usuarios atendidos en su respectivo mercado comercialización; (ii) otorgar nuevos subsidios para usuarios estratos 1 y 2 del servicio público domiciliario de Gas Licuado de Petróleo, previa focalización de acuerdo con los resultados arrojados por el SISBEN en relación con el combustible usado para cocinar, en el mismo porcentaje aplicable que a los usuarios subsidiados actualmente y; iii) asignar los subsidios por menores tarifas correspondientes al año 2019 a las empresas comercializadoras, sin que sea necesario contar con una validación en firme los montos.
- **Durante el término de declaratoria Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa la Pandemia COVID-19**, las entidades territoriales podrán asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible de los usuarios dentro de su jurisdicción. En aquellos casos en que las entidades territoriales decidan asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible, dichas entidades deberán girar oportunamente los recursos a las empresas comercializadoras que atienden a tales usuarios. Cuando ello ocurra, el monto asumido por el ente territorial se aplicará para reducir la tarifa de los usuarios que determine la respectiva entidad territorial. (Se resalta).

En ese orden, desde el punto de vista formal, es claro que a través del **Acuerdo 005 del 21 de Abril de 2020**, el Concejo del **MUNICIPIO DE SANTIAGO**, Departamento Norte de Santander, pretende darle desarrollo a un decreto legislativo (Decreto 517 del 4 de abril de 2020) expedido con base en el estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política), declarado a través del Decreto 417, en el que se adoptaron las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

No obstante, recuérdese que el **Decreto Legislativo 517 del 4 de abril de 2020**, en cuanto a la asunción del pago de servicios públicos por territoriales, dispuso que las entidades territoriales podrán asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible de los usuarios dentro

de su jurisdicción, **durante el término de declaratoria Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa la Pandemia COVID-19.**

Sobre el particular, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de **treinta (30) días**, esto es, hasta el 17 de abril de 2020.

Bajo ese contexto, la Sala advierte que el acto objeto de análisis **fue emitido con posterioridad al periodo de vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, emanado por el Presidente de la República, que declaró el estado de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio Nacional, que lo fue hasta el 17 de abril pasado, sin que hubiese sido objeto de prórroga.

Por consiguiente, si bien el **Acuerdo 005 del 21 de Abril de 2020**, está fundamentado en el **Decreto Legislativo 517 del 4 de abril de 2020**, también es cierto que dicho acto ha sido expedido días después de haberse agotado la vigencia del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

El numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 CPACA prevé que el Tribunal Administrativo conocerá de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa **durante los Estados de Excepción** y como desarrollo de los decretos legislativos. En ese sentido, los actos administrativos a examinar mediante la vía del control de legalidad han de ser todos aquellos expedidos con posterioridad a la fecha de promulgación del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es decir, después de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y durante la duración de su vigencia, esto es, hasta el 17 de abril de 2020.

De allí, que comoquiera que el acto administrativo general fue expedido el 21 de abril de 2020, después de la vigencia del Estado de Excepción, el requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad atinente a la temporalidad no se encuentra satisfecho.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos **durante los Estados de Excepción**, el citado Acuerdo no es susceptible del control inmediato de legalidad de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

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:

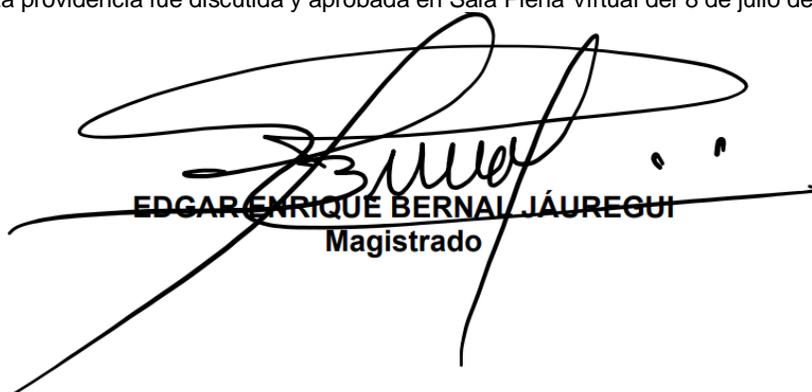
PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Acuerdo 005 del 21 de Abril de 2020**, expedido por el Concejo del **MUNICIPIO DE SANTIAGO**, Departamento Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS PORCENTAJES Y VALORES DE SUBSIDIOS EN LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA A LOS ESTRATOS 1 Y 2 DEL SECTOR RURAL DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADA POR EL GOBIERNO NACIONAL COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA GENERADA POR EL COVID-19”*, 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 al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE SANTIAGO** 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 8 de julio de 2020)



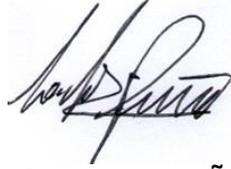
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI

San José de Cúcuta, ocho (8) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00328-00
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 044 del 10 de mayo de 2020**, emanado de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PAMPLONA**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 11 de mayo de 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista 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 Secretaria General de la Corporación, el 11 de mayo 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; corrió 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 decreto en cuestión.

Por medio de oficio que data del 22 de mayo de 2020, el señor Alcalde Municipal remite los antecedentes administrativos que se tuvieron en cuenta para la expedición del acto objeto de control.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe de fecha 12 de junio de 2020 mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo. Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avoca conocimiento, y del aviso a la comunidad, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público y los antecedentes administrativos al correo de la Secretaría.

1.2. Intervenciones

No se realizaron intervenciones.

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 044 del 10 de mayo de 2020**, emanado de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PAMPLONA**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si el **Decreto 044 del 10 de mayo de 2020**, emanado de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PAMPLONA**, Departamento Norte de Santander, *“POR LE CUAL SE INMPARTEN Y ADOPTAN MEDIDAS E INTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE PAMPLONA”*, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

Dado que el **Decreto 044 del 10 de mayo de 2020**, no satisface presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del citado acto; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De 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

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

³ Artículo 215.

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 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

⁴ Constitución Política, artículo 152, literal e).

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

expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

De la normativa trascrita *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.

2.4.3. Caso en concreto

En el presente asunto el acto objeto de control es el **Decreto 044 del 10 de mayo de 2020**, emanado de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PAMPLONA**, Departamento Norte de Santander, *“POR EL CUAL SE IMPARTEN Y ADOPTAN MEDIDAS E INSTRUMENTOS EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE PAMPLONA”*, el cual, si bien es un acto dictado por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, no se expidió en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del acto, se observa que en el artículo primero se dispuso implementar el aislamiento social preventivo obligatorio en todo el territorio municipal, a partir de las 0:00 horas del 11 de mayo de 2020 a las 0:00 horas del 25 de mayo de 2020, limitando totalmente la circulación de las personas y vehículos, con las excepciones previstas en el artículo segundo.

Así, en el artículo segundo se establecieron unas excepciones para que el aislamiento social preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, permitiendo la circulación en

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

concordancia con lo establecido en el Decreto Nacional 636, de las personas en los casos o actividades en 45 numerales allí señalados.

Posteriormente, en el artículo tercero se dispuso la prohibición de habilitación de espacios o actividades presenciales allí determinados; y en los artículos cuarto a octavo se incluyeron medidas respecto del desarrollo del teletrabajo y trabajo en casa, garantía del servicio público de transporte de pasajeros, prohibición del consumo de bebidas embriagantes, garantías para el personal médico y del sector salud y garantías para la adquisición de bienes de primera necesidad acompañadas de las medidas de limitación al 5% de capacidad instalada de aforo de personas, pico y cédula para evitar aglomeraciones de personas, y de solo operación de establecimientos comerciales de suministro de alimentos y que presten servicios que garanticen condiciones de salubridad autorizados.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que estamos frente a un acto de carácter general, pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa del Decreto, éste se expide por la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, al igual que 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, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado el acto objeto de análisis, se lee de la parte considerativa, éste se expide por el Alcalde del **MUNICIPIO DE PAMPLONA**, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las establecidas en los artículos 209 y 315 de la Constitución Política, artículos 12, 14, 57, 58, 59 y 65 de la Ley 1523 de 2012, la Ley 1801 de 2016 y Decretos 780 de 2018, 457 de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 y el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.

En las consideraciones del acto, se hace alusión a los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 y a la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, por medio de 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”.

Seguidamente, trae a colación el Decreto Nacional 418 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y también a los Decretos Nacionales 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, por los cuales el señor Presidente de

la República ha venido impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Estos Decretos se han venido expidiendo, 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, 303⁸ y 315⁹ de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹⁰, 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 636 del 24 de abril de 2020**¹¹, 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.

Del mismo modo, hace referencia al Decreto 0030 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la calamidad pública en el ente territorial, al igual que los Decretos Municipales 0031 del 17 de marzo y 0038 del 2 de abril de 2020, por medio de los cuales se hizo extensión del aislamiento social obligatorio en todo el territorio municipal y se establecieron medidas preventivas de movilidad a través del pico y cedula, con el fin de mitigar y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19.

Visto lo anterior, la Sala comienza por precisar que en el **Decreto 044 del 10 de mayo de 2020**, objeto de análisis, tiene como fundamento principal el **Decreto 636 de 2020**, en el cual se ordenó por parte del Gobierno Nacional, **en virtud de**

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 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 (...)"

⁹ 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 (...)"

¹⁰ 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.

¹¹

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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

En ese orden, es claro que el **Decreto 044 del 10 de mayo de 2020**, emanado de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PAMPLONA**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto adoptar medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional mediante **Decreto 636 de 2020**, no fue expedido en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirió 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 para adoptar un **Decreto Nacional de aislamiento preventivo obligatorio**, el cual a su vez, obedece a la facultad legal prevista en la Ley 1801 de 2016¹² 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.

En efecto, al revisar el contenido del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se observa que por este decreto se dictaron medidas transitorias en materia de orden público. De manera particular se estableció que la dirección del manejo del orden público estará en cabeza del presidente de la República, para prevenir y controlar la propagación del COVID-19. De igual forma dispuso que las instrucciones, actos y órdenes del presidente en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de los gobernadores y alcaldes. Se estableció que las disposiciones para el manejo del orden público que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deben ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

Por su parte, mediante los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 6 de mayo de 2020, se continuaron impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19. El objeto de tales decretos es, además de la implementación de la medida del aislamiento social preventivo obligatorio, 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.

De la anterior revisión normativa, se tiene que ninguno de ellos son decretos legislativos, sino decretos dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción **en uso de sus facultades ordinarias**.

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

¹² "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"

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 haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

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:

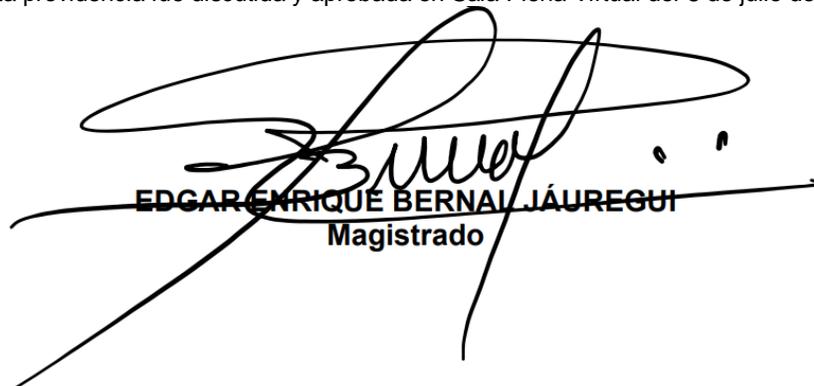
PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 044 del 10 de mayo de 2020**, emanado de la Alcaldía del **MUNICIPIO DE PAMPLONA**, Departamento Norte de Santander, *“POR EL CUAL SE IMPARTEN Y ADOPTAN MEDIDAS E INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE PAMPLONA”*, 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 al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE PAMPLONA** 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 8 de julio de 2020)



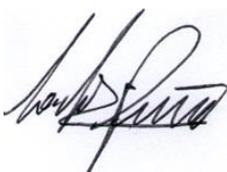
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI

San José de Cúcuta, ocho (8) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00334-00
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 0047 del 8 de mayo de 2020**, emanado del **MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 12 de mayo de 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista 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 Secretaria General de la Corporación, el 12 de mayo 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; corrió 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 decreto en cuestión.

Por medio de auto del 15 de mayo de 2020, el Despacho a cargo de la Magistrada María Josefina Ibarra Rodríguez, resolvió no decretar la acumulación de los procesos de control inmediato de legalidad radicado 54-001-23-33-000-2020-00334-00, al de radicado 54-001-23-33-000-2020-00280-00.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe de fecha 16 de junio de 2020 mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo. Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avoca conocimiento, del aviso a la comunidad y del auto que no decretó la acumulación, Auto 2020-00280A, de fecha 15 de mayo de 2020; a su vez, certifica que al correo electrónico de la Secretaría no fueron enviados antecedentes administrativos y que la fecha límite de traslado para concepto se produjo el 11 de junio de 2020, plazo dentro del cual la Procuraduría rindió concepto.

1.2. Intervenciones

1.2.1. Del Ministerio Público.

Por intermedio de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, en primer lugar, considera que el Decreto no es objeto de control inmediato de legalidad, debido a que no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo con ocasión del estado de excepción.

De acuerdo con ello, sostiene que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el Decreto en cuestión a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal, conforme a las previsiones de la Ley 137 artículo 20, como de la Ley 1437 artículos 136 y 151.14, pues si bien aparecen acreditados los factores subjetivo de autoría (autoridad municipal) y de objeto (acto de carácter general), no ocurre lo mismo con el factor de motivo o causa (que sea consecuencia del ejercicio de función administrativa y como desarrollo de decreto legislativo durante los estados de excepción), razón por la que se solicita comedidamente de la Sala Plena de la Corporación, pronunciarse en consecuencia.

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 0047 del 8 de mayo de 2020**, emanado del **MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si el **Decreto 0047 del 8 de mayo de 2020**, emanado del **MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS**, Departamento Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL TOMAN ACCIONES TRANSITORIAS EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, PARA LA PREVENCIÓN Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID19 Y MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO”*, resulta posible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

Dado que el **Decreto 0047 del 8 de mayo de 2020**, no satisface presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de

legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del citado acto; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De 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 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 [...]”.

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.

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 trascrita *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.

2.4.3. Caso en concreto

Previamente, es de resaltar que mediante auto de la Corporación del 15 de mayo de 2020, M.P. María Josefina Ibarra Rodríguez, se decidió, por no cumplirse el requisito de conexidad, no decretar la acumulación de los procesos de control inmediato de legalidad radicado 54-001-23-33-000-2020-00334-00, al de radicado 54-001-23-33-000-2020-00280-00, en los cuales se avocó conocimiento del

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

control inmediato de legalidad de los Decretos expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS**.

En el presente asunto el acto objeto de control es el **Decreto 0047 del 8 de mayo de 2020**, emanado del **MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS**, Departamento Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL TOMAN ACCIONES TRANSITORIAS EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, PARA LA PREVENCIÓN Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID19 Y MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO*, el cual, desde ya se advierte, si bien es un acto dictado por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no fue expedido en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del acto, se observa que en él, con el objeto de regular, controlar y mitigar la propagación y contagio del COVID-19, se dispuso implementar la medida denominada pico y cédula por género en todo el territorio municipal, desde las 0:00 horas del día 11 de mayo de 2020, hasta que cese el aislamiento social preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, para la realización de las actividades allí descritas.

También es de destacar que el decreto incluyó unas actividades exceptuadas de la medida, manteniéndose vigente en materia de movilidad las excepciones previstas en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020; al igual que se impuso el horario de atención al público de 7:00 AM a 4:00 PM a los establecimientos comerciales que realizan los servicios relacionados en el artículo 3 del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, se instó a los proveedores de víveres y demás elementos necesarios para el sustento y labores cotidianas adoptar los protocolos y utilizar los elementos de protección requeridos, se instó a la población a denunciar hechos de propagación del COVID-19, se advirtió de las sanciones para quienes promuevan el ingreso de personas al municipio, y finalmente, se reguló el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, y se permitió la ejecución de obras de construcción, así como el suministro de materiales e insumos destinados a ello, en el horario de 7:00 AM a 4:00 PM.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que estamos frente a un acto de carácter general, pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa del Decreto, éste se expide por la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del

concejo, al igual que 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, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado el acto objeto de análisis, se aprecia que tuvo como fundamento especial las atribuciones conferidas en los artículos 2, 209 y 315 numeral 3 de la Constitución, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, artículos 35 y 202 de la Ley 1801 de 2016, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, artículos 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 de la Ley 1523 de 2012, y considerando que por medio de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del coronavirus en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020; también hace referencia a las Resoluciones 0000453 y 0000464 del 18 de marzo de 2020, por las cuales el Ministerio de Salud y Protección Social adopta medidas sanitarias de control a causa del coronavirus COVID-19.

Seguidamente, trae a colación el Decreto Nacional 418 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y también a los Decretos Nacionales 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 6 de mayo de 2020, por los cuales el señor Presidente de la República ha venido impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Ahora, hay que destacar que los decretos Nacionales traídos a colación en el decreto objeto de análisis, por ejemplo, el Decreto 418 de 2020 "*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia orden público*" fue expedido por el Gobierno Nacional – Ministerio del Interior en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales del artículo 189 numeral 4, el artículo 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 tiene por objetivo impartir instrucciones a los Gobernadores, Alcaldes distritales y municipales que organicen la expedición de actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Lo mismo acontece con los Decretos de aislamiento preventivo obligatorio que se han venido expidiendo, 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, 303⁸ y 315⁹ de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹⁰, como responsable de

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 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 (...)"

⁹ 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 (...)"

¹⁰ 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

la conservación en todo el territorio nacional del orden público, 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.

De la anterior revisión normativa, se tiene que ninguno de ellos son decretos legislativos, sino decretos dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción **en uso de sus facultades ordinarias**.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que el decreto objeto de análisis, que tiene por objeto implementar medidas de policía y de mantenimiento y restablecimiento de la convivencia, adoptando las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en los Decretos de aislamiento preventivo obligatorio, con el objeto de regular, controlar y mitigar la propagación y contagio del COVID-, como es principalmente la denominada pico y cédula por género en todo el territorio del **MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS**, tiene como fundamento principal la adopción de los Decretos que ha venido profiriendo el Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; por consiguiente, 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, fueron dictados para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, los cuales a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012¹¹ y 1801 de 2016¹² 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 providencias¹³ con ponencia del suscrito Magistrado¹⁴, ha decidido **“DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad”**, de actos que se encontraban fundados en los Decretos Nacionales de aislamiento preventivo obligatorio.

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.

¹¹ 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

¹² “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”

¹³ Consultar entre otras: 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.

¹⁴ Tribunal Administrativo de Norte de Santander, providencia del 24 de junio de 2020, proceso de control inmediato de legalidad, radicado: 54001-23-33-000-2020-00284-00, acumulado 2020-00287-00, M.P. Edgar Enrique Bernal Jáuregui. Tribunal Administrativo de Norte de Santander, providencia del 1 de julio de 2020, proceso de control inmediato de legalidad, radicado: 54001-23-33-000-2020-00289-00, M.P. Edgar Enrique Bernal Jáuregui. Tribunal Administrativo de Norte de Santander, providencia del 1 de julio de 2020, proceso de control inmediato de legalidad, radicado: 54001-23-33-000-2020-00323-00, M.P. Edgar Enrique Bernal Jáuregui.

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, el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

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,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 0047 del 8 de mayo de 2020**, emanado del **MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS**, Departamento Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL TOMAN ACCIONES TRANSITORIAS EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, PARA LA PREVENCIÓN Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID19 Y MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO”*, 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 SALAZAR DE LAS PALMAS** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 8 de julio de 2020)



EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado

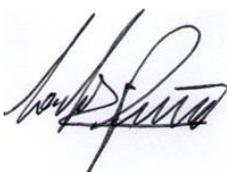
Radicado: 54001-23-33-000-2020-00334-00
Control Inmediato de Legalidad
Decreto 0047 de 2020, Municipio de Salazar de Las Palmas



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado