

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

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

**Radicado N°: 54001-23-33-000-2020-00168-00**

**Control inmediato de legalidad del Decreto N° 036 de 26 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Cayetano**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto N° 036 de 26 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Cayetano.

**1.- ANTECEDENTES**

**1.1 Actuación procesal surtida**

Correspondió por reparto al Despacho del suscrito Magistrado Ponente, conocer del control automático de legalidad al Decreto N° 036 de 26 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Cayetano "Por medio del cual se hacen unos traslados al presupuesto de gastos del Municipio de San Cayetano, Norte de Santander vigencia 2020".

Con auto del 13 de abril de 2020, se avocó el conocimiento de las presentes diligencias, disponiéndose a su vez la publicación de un aviso informando a la comunidad sobre la existencia del proceso de referencia por el término de 10 días, trámite que se surtió el 15 de abril de los cursantes a cuyo vencimiento se remitieron las diligencias al delegado del Ministerio Público para lo de su competencia.

Mediante mensaje de datos de 22 de abril de los cursantes, suscrito por el Secretario de Gobierno y desarrollo institucional fueron remitidos los antecedentes administrativos del acto objeto de control.

La Secretaría General de la Corporación remite mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, informe de fecha 18 de mayo de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para proyecto de fallo, junto con copia digital de los actos administrativos objeto de control, auto por medio del cual se avoca conocimiento, y del aviso a la comunidad.

**1.2. Intervenciones**

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin concepto del Ministerio Público.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, 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, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Conforme al anterior contexto normativo, es claro que la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para ejercer el control inmediato de legalidad del **Decreto 036 de 26 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano.

### 2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si, ¿el decreto N° **036 de 26 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano "*Por medio del cual se hacen unos traslados al presupuesto de gastos del Municipio de San Cayetano, Norte de Santander vigencia 2020*", se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior? Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse previamente si el citado decreto es pasible de ser analizado bajo el medio de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

### 2.3 Tesis de la Sala

Concluye la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el medio de control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia que sí hay lugar a analizar la legalidad del **Decreto 036 de 26 de marzo de 2020** a través del citado medio de control, dado que se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, y además fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo (DL 461) proferido con ocasión del Estado de Emergencia Social, declarado por el gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

De otra parte, la Sala estima que el citado Decreto 036 debe ser declarado ajustado a derecho, como quiera que se encuentra conforme con el ordenamiento legal vigente.

---

## 2.4 Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala.

### 2.4.1 De la declaratoria de Estado de excepción

Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política de Colombia, consagran en cabeza del Presidente de la República, la potestad de declarar el Estado de excepción en caso de guerra exterior<sup>1</sup>, por grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado, o la convivencia ciudadana<sup>2</sup> o cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o constituyan grave calamidad pública<sup>3</sup>.

Ante la declaratoria del estado de excepción por cualquiera de dichos eventos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, los 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.

Ahora bien, se tiene que el pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés coronavirus disease 2019) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020", en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

En uso de la aludida potestad constitucional, el señor Presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual declaró el "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario", con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

### 2.4.2 Del control inmediato de legalidad

Conforme y lo indicado en acápite anterior, con la declaratoria de cualquiera de las figuras de Estado de Excepción consagradas constitucionalmente en los artículos 212 a 215, el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir los decretos legislativos que considere necesarios para conjurar los hechos que la originan

---

<sup>1</sup> Artículo 212 de la Constitución Política

<sup>2</sup> Artículo 213 de la Constitución Política

<sup>3</sup> Artículo 213 de la Constitución Política

llegándose al punto incluso de poder suspender las leyes que le resulten incompatibles.

Dada la amplitud de la facultad enunciada, dispuso igualmente el legislador una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, así como los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de la misma y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de aquellos, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos<sup>4</sup>.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los Estados de excepción e incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

De ahí, que el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estado de Excepción, constituye una limitación a dicho poder y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas que desborden la Constitución.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida a control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>5</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplicar por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:

*"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede*

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP: Ruth Stella Correa Palacio, expediente Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

---

*pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.*

*No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percatara de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

*En otras palabras, si la Sala se percatara de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.*

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

En armonía con lo anterior, advierte la Sala que el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen."

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado<sup>6</sup> se caracteriza por:

---

<sup>6</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gómez, providencia del 15 de abril de 2020.

*“(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos<sup>7</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.*

*Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.*

*(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.*

*(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.*

*(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.*

*(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>8</sup> o declarada su nulidad.*

*(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.*

*Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.*

*(vii) No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.*

*(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>9</sup>.*

<sup>7</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

<sup>8</sup> CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

<sup>9</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>10</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>11</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>12</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la

<sup>10</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

<sup>11</sup> Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit. pp. 496-497.

<sup>12</sup> CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

	<i>jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	<i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i>
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
<b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b>	<i>Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i>

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020<sup>13</sup>, señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

## 2.5 Caso en concreto

Descendiendo al caso en concreto necesario resulta precisar que el Alcalde del Municipio de San Cayetano, mediante el Decreto N° 036 del día 26 de marzo de 2020, efectuó unos traslados al presupuesto de gastos del municipio.

### 2.5.1 de la procedibilidad del control de legalidad

La viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, frente al decreto en comento deviene, como se ha venido indicando, del cumplimiento de los siguientes presupuestos:

- i.- debe tratarse de acto administrativo de carácter general;
- ii.- que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y,
- iii.- que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

#### **i.- Que se trate de acto de contenido general.**

<sup>13</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

En cuanto a este requisito se tiene que, mediante el Decreto 036 del 26 de marzo de 2020, se dispuso por el señor Alcalde del Municipio de San Cayetano las siguientes medidas de carácter general así:

**Artículo 1°:** Crease los siguientes rubros

2303071304	RECURSOS SGP LIBRE DESTINACION
23030713041	SUBPROGRAMA: REDUCCION DEL RIESGO
23030713041.01	360 -Acciones para reducción afectaciones por pandemia COVID-19

**Artículo 2°:** Acredítese del presupuesto de gastos de la actual vigencia fiscal la suma de TREINTA MILLONES DE PESOS MCT. (\$30.000.000,00), como a continuación se detalla:

RUBRO	DESCRIPCION	CREDITO
2	GASTOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	\$30.000.000,00
23	GASTOS DE INVERSION	\$30.000.000,00
2303	GASTOS DE INVERSION	\$30.000.000,00
230307	LIBRE INVERSION SGP-OTROS SECTORES	\$30.000.000,00
23030713	PROGRAMA: PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES (GESTION DEL RIESGO)	\$30.000.000,00
2303071304	RECURSOS SGP LIBRE DESTINACION	\$30.000.000,00
23030713041	SUBPROGRAMA REDUCCION DEL RIESGO	\$30.000.000,00
23030713041.01	360- Acciones para reducción afectaciones por pandemia COVID-19	\$30.000.000,00

**ARTICULO 3°:** Contracredítese del presupuesto de gastos de la actual vigencia fiscal la suma de TREINTA MILLONES DE PESOS MCTE. (\$30.000.000,00), como a continuación se detalla:

RUBRO	DESCRIPCION	CREDITO
2	GASTOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	\$30.000.000,00
23	GASTOS DE INVERSION	\$30.000.000,00
2303	GASTOS DE INVERSION	\$30.000.000,00
230306	PROGRAMA: CULTURA, ARTE, MUSICA, DANZA Y TEATRO	\$30.000.000,00
23030605	RECURSOS PROPIOS LEY 617	\$30.000.000,00
2303060501	360-Proy formadores y gestores de cultura	\$10.000.000,00
2303060502	360 - Financiación de actividades y eventos de promoción del patrimonio cultural inmaterial (fiestas, eventos, festivales gastronómicos, festivales de música, danza y teatro)	\$20.000.000,00

De lo anterior, se advierte que las determinaciones adoptadas mediante el Decreto N° 36 de 26 de marzo de 2020 por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, son de carácter general, pues se circunscriben a cuestiones netamente presupuestales, específicamente a unos traslados que permitan a la entidad territorial hacer frente a las contingencias que llegaren a presentarse a causa de la pandemia por coronavirus en dicho municipio, por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

ii.- que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria

Sobre este presupuesto, ha de advertirse que conforme lo ha señalado por el

Consejo de Estado<sup>14</sup>, la función administrativa de manera general, es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. Por lo tanto, es claro que un alcalde ejerce funciones administrativas en su territorio, pues conforme la Constitución Política y los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del mismo.

Asimismo, el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto con número de radicación 413 de noviembre 5 de 1991, señaló: *“los cargos con autoridad administrativa son todos los que correspondan a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la Nación defensor del pueblo, miembro del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.”*

Según se desprende del contenido del Decreto objeto de control, el mismo fue expedido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por las Leyes 136 de 1994 y 715 de 2001.

Se advierte de lo anterior, que el Alcalde del municipio de San Cayetano, en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto 036 de 26 de marzo de 2020. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

### **iii.- que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción**

Sobre el cumplimiento de este presupuesto encuentra la Sala que dentro de las facultades constitucionales y legales para proferir el **Decreto 036 del 26 de marzo de 2020**, se indicaron las conferidas en la Ley 136 de 1994 y la Ley 715 de 2001.

Asimismo, al efectuar una revisión a los considerandos del citado decreto, encuentra la Sala que se fundamentó en el **Decreto 461 del 22 de marzo de 2020**, *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*.

De acuerdo con lo anterior, advierte la Sala que en el presente caso el Decreto 036 del 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, sí es posible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, al haber sido proferido en desarrollo del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el cual fue expedido dentro de la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que como ya se indicó, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Acorde con lo anterior, estima la Sala, que en el *sub examine* se cumple con los requisitos de procedibilidad para estudiar de fondo el medio de control inmediato de legalidad, comoquiera, que el **Decreto N° 036 de 26 de marzo de 2020**, del municipio de San Cayetano, es de carácter general. Así mismo, fue expedido en ejercicio de la función administrativa y obedece a una decisión que desarrolla un Decreto Legislativo, esto es, el Decreto 461 del 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

Asimismo, dicho acto administrativo cuenta con los datos mínimos exigidos para su identificación, es decir, número, fecha y las facultades que se ejercen al momento de proferir el Decreto.

Así las cosas, la Sala procederá a efectuar un análisis material de las disposiciones contenidas en el **Decreto 036 del 26 de marzo de 2020**, emanado de la Alcaldía del Municipio de San Cayetano.

## 2.6 Examen material del Decreto objeto de control

Como ya se indicó anteriormente, el Decreto Municipal 036 del 26 de marzo de 2020, se expidió por el Alcalde del Municipio de San Cayetano en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020, mediante el cual el Presidente de la República autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

En efecto, en el artículo primero del Decreto 461 se dispuso, lo siguiente:

*“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.*

*Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

*En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejos municipales.*

*Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.*

*Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

*Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.”*

De la citada norma advierte la Sala, lo siguiente: **(i)** Se facultó a los alcaldes y gobernadores para que reorienten las rentas de destinación específica de sus

entidades territoriales; **(ii)** el fin autorizado para la reorientación de las rentas es el de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia; **(iii)** Que, respecto de los municipios, el Alcalde no necesita la autorización previa del respectivo Concejo Municipal, y **(iv)** Que, respecto de los Municipios, se autorizó al alcalde para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, a fin de hacer efectiva la reorientación de las rentas de destinación específica, sin necesidad de acudir a autorización previa del Concejo Municipal.

Además, advierte la Sala que, en el parágrafo 2º de dicho artículo, se establece una limitante a la facultad de reorientación de las rentas, esto es, que en ningún caso podrá extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

A este respecto, advierte la Sala que en el artículo 359 de la Constitución Política se establece la regla según la cual no habrá rentas nacionales de destinación específica, salvo las que se allí se enuncian a título de rentas de destinación específica de rango constitucional a saber: **1.** Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. **2.** Las destinadas para inversión social. **3.** Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

De acuerdo con lo anterior, advierte la Sala que para el caso concreto, el Alcalde del Municipio de San Cayetano en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020, podía reorientar rentas del municipio de destinación específica, salvo las rentas que recibe el municipio por el sistema de participaciones del presupuesto general de la nación y las rentas que recibe para inversión social, puesto que estas rentas son destinación específica constitucional.

Ahora bien, en los términos del artículo 3 de la Ley 715 de 2001<sup>15</sup>, las participaciones de los Municipios en el presupuesto general de la nación están destinadas a atender los sectores educativo y de salud y los servicios de agua potable y saneamiento básico.

En el texto del Decreto municipal 036, el señor Alcalde cita como fundamento para la expedición del mismo el artículo 1º del Decreto 461 de 2020, el cual como ya se indicó, faculta a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto. Así en el artículo primero del decreto municipal, dispuso crear el rubro

<sup>15</sup> **"ARTÍCULO 3o. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1176 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participación estará conformado así:

1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Una participación de propósito general"

23030713041.01 denominado -Acciones para reducción afectaciones por pandemia COVID-19, dentro del subprograma: Reducción del riesgo y rubro 23030713 "Programa: Prevención y Atención de Desastres (Gestión del Riesgo)"

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la renta que decidió reorientar el Alcalde del Municipio de San Cayetano, fue la consagrada en el presupuesto del año 2020, para la atención del programa de Gestión del Riesgo de Desastre, para lo cual ciertamente estaba autorizado, como quiera que no se trata de una renta de destinación específica de rango constitucional.

Ello es así por cuanto, como es sabido, mediante la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, se adoptó 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.

En el artículo 54<sup>16</sup> de dicha ley se estableció que los entes departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que fue sancionada, constituirían sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Ahora bien, es claro que los recursos con los cuales se nutre el Fondo Municipal tienen varias fuentes, pero distintas de rentas de destinación específica constitucional, tal como se señala en el artículo 2.3.1.6.4.1 del Decreto 1289 de 2018<sup>17</sup>, en el cual se indica que los recursos de los Fondos Territoriales de Gestión del riesgo, pueden provenir de (i) fuentes distintas a las del Fondo Nacional, (ii) de partidas propias con origen en el presupuesto anual del ente territorial o ingresos corrientes tributarios y no tributarios, de capital, intereses, (iii) aportes que puedan efectuar las entidades públicas y privadas de cualquier naturaleza constituidas legalmente, o (iv) de recursos provenientes de las estrategias de protección financiera frente al riesgo de desastres y los rendimientos financieros que se generen.

<sup>16</sup> **“ARTÍCULO 54. FONDOS TERRITORIALES.** Las administraciones departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley, constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Podrá establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad. El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo.”

<sup>17</sup> **“ARTÍCULO 2.3.1.6.4.1. Financiación.** Los recursos de los Fondos Territoriales, puede provenir de fuentes distintas a las del Fondo Nacional, entre otras, de partidas propias con origen en el presupuesto anual del ente territorial o ingresos corrientes tributarios y no tributarios, de capital, intereses, así como aportes que puedan efectuar las entidades públicas y privadas de cualquier naturaleza constituidas legalmente, o de recursos provenientes de las estrategias de protección financiera frente al riesgo de desastres y los rendimientos financieros que se generen.

Las administraciones departamentales, distritales y municipales podrán autorizar de acuerdo a sus competencias legales y reglamentarias, la celebración de los contratos a que haya lugar con las entidades del Sistema Nacional para la gestión de los mecanismos de financiación y la ejecución de los recursos.”

Igualmente, la reorientación de la suma de dinero que correspondía al Fondo Municipal de riesgo, tampoco puede considerarse como una renta que el Municipio haya recibido para inversión del llamado gasto social, ya que conforme lo ha definido la Corte Constitucional<sup>18</sup> el elemento determinante para concluir que es inversión social lo constituye que se pretenda satisfacer necesidades básicas insatisfechas de la comunidad:

*“Si bien, la Constitución no define qué tipo de gastos integran el “gasto público social”, es razonable concluir que es aquel que desarrolla o permite realizar los fines sociales del Estado, esto es, la cláusula “social” del modelo de Estado Social de Derecho (artículo 1 de la Constitución) y que se concreta, conforme a los artículos 366 y 334, en la consecución del bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución equitativa de las oportunidades, la participación en los beneficios del desarrollo y el disfrute de un ambiente sano.*

*...68. Por tanto, es dable inferir que el fundamento para la realización de dicho componente “social” del Estado de Derecho (y, además, la categoría de derechos que le son propios, los derechos sociales) sea el concepto constitucional de necesidades básicas insatisfechas.*

*69. Esta misma orientación se mantiene en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (en adelante EOP), al que, según dispone el artículo 350 de la Constitución, le corresponde definir el alcance de aquel específico tipo de gasto. De conformidad con su artículo 41, “Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.*

De tal suerte que, bien puede afirmarse que la ejecución de la política de prevención y atención del riesgo, aun cuando resulta necesaria y útil contrarrestar el riesgo propio que se genera por la convivencia diaria, no tiene la connotación de querer lograr satisfacer necesidades básicas insatisfechas de la población, las cuales hacen relación con suplir los elementos esenciales para tener una vida en condiciones dignas, como son la educación, la salud, el saneamiento ambiental, agua potable y vivienda.

Por todo lo expuesto anteriormente, estima la Sala que la renta que tenía establecida en el presupuesto de 2020 el Municipio de San Cayetano para ejecución de la Gestión del Riesgo, bien podía ser reorientada bajo los parámetros del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, por cuanto se repite la misma no corresponde concretamente a rentas que reciba el Municipio como producto de su participación en el sistema general de participaciones y tampoco puede concluirse con certeza que aquella corresponda a una renta destinada para gasto público social, en los términos en que ha sido definido por la Corte Constitucional.

Así las cosas, la Sala Plena de esta Corporación procederá a declarar el Decreto municipal 036 del 26 de marzo de 2020 ajustado a derecho.

Resta precisar que conforme la previsión del párrafo 1º del artículo 1 del precitado Decreto 461, la partida que el Alcalde Municipal de San Cayetano decidió reorientar a través del Decreto Municipal 036 del 26 de marzo de 2020, solamente puede utilizarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron

<sup>18</sup> Sentencia C-221 del 22 de mayo de 2019, Magistrado ponente: CARLOS BERNAL PULIDO.

la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Debe la Sala precisar, finalmente, que la decisión que se toma por este Tribunal respecto de la legalidad del Decreto municipal 036 del 26 de marzo de 2020 hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, que resulta posible que cualquier ciudadano ejercite el medio de control de nulidad en contra del mismo para cuestionar la legalidad del mismo, en aspectos diferentes a los que fueron analizados en esta providencia.

Ello es así, por cuanto el Consejo de Estado ha señalado que, frente a los alcances del control inmediato de legalidad, realizado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción, una de las características de la sentencia que se profiere es que hace tránsito a cosa juzgada relativa, y por ello “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. Así se señaló, por ejemplo, en auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, radicación: 110010315000202000990-00, C. P. Hernando Sánchez Sánchez, en los siguientes términos:

*“12. Por último, el Consejo de Estado ha considerado que el medio de control inmediato de legalidad se caracteriza por ser: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) inmediato, iv) oficioso, v) autónomo, vi) integral, vii) compatible y coexistente, y viii) hace tránsito a cosa juzgada relativa.”*

Así las cosas, sin perjuicio de la decisión que adopta la Sala en esta oportunidad, se advierte que resulta válido que la jurisdicción contenciosa pueda efectuar un nuevo juicio de legalidad sobre el Decreto municipal 036 del 26 de marzo de 2020, en el evento en que sea enjuiciado por cualquier persona a través del medio de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, pues se reitera que la presente sentencia hace solamente tránsito a cosa juzgada relativa.

Finalmente, resulta necesario indicar que ante la situación de emergencia decretada por el Gobierno Nacional con motivo del COVID 19, la presente decisión fue discutida y aprobada en Sala de decisión virtual, así mismo se autoriza para que se expida con la firma física del Magistrado Ponente y respecto de los restantes Magistrados integrantes de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con la impresión escaneada de sus firmas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** ajustado a derecho **Decreto 036 del 26 de marzo de 2020** proferido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

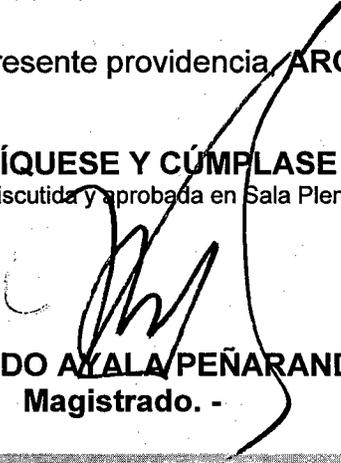
**SEGUNDO: ADVERTIR** que la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, por las razones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del municipio de San Cayetano y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

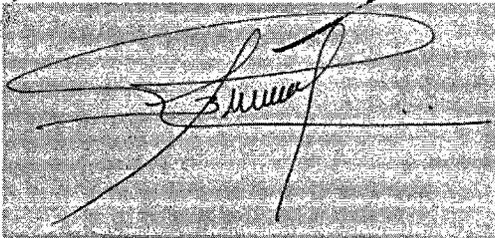
**CUARTO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado. -



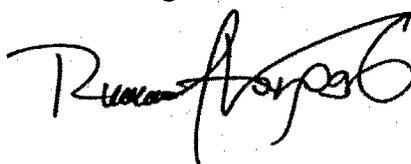
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

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

**Radicado No. 54001-23-33-000-2020-00178-00**  
**Control inmediato de legalidad del Decreto N° 052 de 23 de marzo de 2020**  
**expedido por el Alcalde Municipal de los Patios**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto N° 052 de 23 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de los Patios.

## **1.- ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

Mediante correo electrónico enviado el 7 de abril de 2020 al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación, el Jefe de la Oficina Jurídica y de Contratación del Municipio de Los Patios, remitió copia del Decreto N° 052 del 23 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal del ente territorial en mención, para su control inmediato de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Habiendo correspondido por reparto el asunto al Magistrado Ponente, mediante auto del 13 de abril del 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control; corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto; invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a los expertos en la materia para que rindieran su concepto y ordenó solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo en cuestión.

El 15 de abril de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

### **1.2. Intervenciones**

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad.

### **1.3. Concepto del Ministerio Público**

Guardó Silencio.

#### 1.4. Acto objeto de control de legalidad

A través del Decreto N° 052 del 23 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Los Patios, decretó lo siguiente:

"Decreto N° 052 del 2020  
(Marzo 23 de 2020)

**"POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LAS OFICINAS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LOS PATIOS Y SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO"**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE LOS PATIOS, DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 literal d) de la ley 136 de 1994, Ley 1801 de 2016,

#### **CONSIDERANDO**

(...)

#### **DECRETA**

**ARTICULO PRIMERO:** SUSPENDASE la atención al público de la Alcaldía Municipal de Los Patios Norte de Santander, en cumplimiento a la orden de aislamiento preventivo obligatorio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19.

**ARTICULO SEGUNDO: EXCEPCIONES.** De acuerdo a lo establecido en el Decreto 457 de 2020 Artículo 3 numeral 13, quedan exceptuados de la medida, las siguientes actividades entre otras:

Las actividades de los servidores públicos u contratistas del estado que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

**PARÁGRAFO 1:** Los funcionarios y contratistas de la Alcaldía del municipio de Los Patios Norte de Santander que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones y actividades, acreditación que se realizara a través de la Secretaria de Gestión del Riesgo del Municipio de Los Patios.

**ARTÍCULO TERCERO:** SE SUSPENDEN los términos de los procedimientos administrativos de la Alcaldía Municipal de Los Patios Norte de Santander, en cumplimiento a la orden de aislamiento preventivo obligatorio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00178-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

---

**ARTICULO CUARTO: EXCEPCIONES. Seguirá la prestación ininterrumpida del servicio de las comisarías de familia, a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la emergencia Económica Social y Ecológica, garantizando la atención a los usuarios cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.**

Para el efecto deberán:

- a. Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.
- b. Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.
- c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.
- d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.
- e. Disponer los mecanismos para que la comisaría de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.
- f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.
- g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.
- h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance.
- i. Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.
- j. Disponer de espacios adecuados para que las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores puedan ser acogidos para su protección y

cumplir las medidas de aislamiento, en el evento que exista riesgo de agresión o violencia en el hogar.

K. Adoptar medidas para que en la comisaría de familia se permita el ingreso únicamente de la persona usuaria de los servicios, salvo los casos en los que sea necesario contar con un acompañante, dadas las particularidades de la situación, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.

I. Garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de las comisarías de familia, y disponer de elementos antisépticos, de bioseguridad y de protección que prevengan posibles contagios.

m. Adaptar espacios aislados de atención, para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.

n. Generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de las comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén al alcance del Distrito o municipio, entre ellos las emisoras comunitarias. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita los servicios de las comisarías de familia y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto.

o. Desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y o audiovisuales posibles. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.

p. Generar mecanismos de articulación con organizaciones de mujeres, organismos internacionales y de cooperación en los territorios, que puedan brindar apoyo en atención psicosocial y acogida, en caso de requerirse.

q. Adelantar monitoreo constante de casos de violencia ya denunciados y de las órdenes de alejamiento.

**ARTICULO QUINTO:** la Secretaria de Hacienda Municipal implementara los mecanismos de recepción y pago de facturas a través de medios electrónicos.

**ARTICULO SEXTO:** Los jefes de oficina coordinaran e implementara con su equipo de trabajo la realización de actividades por mecanismos electrónicos y/o virtuales a fin de que se garantice la prestación de los servicios fundamentales del Estado a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica Social y Ecológica.

**ARTICULO SEPTIMO:** Remitir copia del presente acto al Ministerio del Interior, Policía Nacional, Oficina de Prensa, Autoridades Departamentales y Municipales, para lo de su competencia.

**ARTICULO OCTAVO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición."

Se expide el presente decreto a los veintitrés (23) días del mes de marzo de 2020.

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

**JOSE MIGUEL BONILLA CASTIBLANCO  
ALCALDE MUNICIPAL”**

**2. CONSIDERACIONES**

**2.1 Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer en ÚNICA INSTANCIA 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.

En este caso, el Decreto 052 del 23 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde municipal de Los Patios, en desarrollo de lo dispuesto, entre otros, por los Decretos **417 de 17 de marzo de 2020** “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”; por lo tanto, la competencia para conocer del asunto, según las normas citadas en el párrafo anterior, es del Tribunal Administrativo.

**2.2. Problema jurídico**

Se contrae a determinar si, ¿el Decreto N° **052 de 23 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de los Patios “*Por medio del cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio de las oficinas de la administración municipal de los Patios y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid 19 y el mantenimiento del orden público*”, se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse si el citado decreto es pasible de ser analizado bajo el medio de control inmediato de legalidad.

**2.3. Tesis de la Sala**

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad del Decreto **No. 052 de 23 de marzo de 2020**, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social declarado por el gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

**2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala.**

**2.4.1. Del control inmediato de legalidad**

Con la declaratoria de cualquiera de las figuras de Estado de Excepción consagradas constitucionalmente en los artículos 212 a 215, el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir los decretos legislativos que considere necesarios

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00178-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

para conjurar los hechos que la originan llegándose al punto incluso de poder suspender las leyes que le resulten incompatibles.

Dada la amplitud de la facultad enunciada, dispuso igualmente el legislador una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, así como los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de la misma y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de aquellos, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos<sup>1</sup>.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los Estados de excepción", incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

De ahí, que el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estado de Excepción, constituye una limitación a dicho poder y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas que desborden la Constitución.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida a control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>2</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplicar por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:

"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7° y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". 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.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP: Ruth Stella Correa Palacio, expediente Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00178-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

---

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

En armonía con lo anterior, advierte la Sala que el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) *Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.*"

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado<sup>3</sup> se caracteriza por:

"(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos<sup>4</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este

---

<sup>3</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gomez, providencia del 15 de abril de 2020.

<sup>4</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00178-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>5</sup> o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>6</sup>.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>7</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo

<sup>5</sup> CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

<sup>6</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

<sup>7</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00178-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>8</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>9</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.

caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

<sup>8</sup> Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit, pp. 496-497.

<sup>9</sup> CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00178-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
<b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b>	Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020<sup>10</sup>, señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

#### 2.4.2. La Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés coronavirus disease 2019) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”. El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis sanitaria e impedir: (i) la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00178-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

## 2.5. ESTUDIO DE PROCEDENCIA EN EL SUB JUDICE

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto N° 052 del 23 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, o si, por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: **(i)** debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, **(iii)** que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.

### 2.5.1. Que se trate de un acto de contenido general.

Decreto 052 del 23 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio de las oficinas de la administración municipal de los Patios y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid 19 y el mantenimiento del orden público”*.

Al revisar el contenido de dicho decreto, el cual fue transcrito al inicio de la presente providencia, se advierte que si bien desarrolla una serie de medidas frente a la planta de personal de la administración municipal, tales decisiones involucran a todos los usuarios y habitantes del municipio de los Patios. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

### 2.5.2. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.

Sobre este presupuesto, ha de advertirse que conforme lo ha señalado por el Consejo de Estado<sup>11</sup>, la función administrativa de manera general, es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. Por lo tanto, es claro que un alcalde ejerce funciones administrativas en su territorio, pues conforme la Constitución Política y los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del mismo.

Asimismo, el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto con número de radicación 413 de noviembre 5 de 1991, señaló: *“los cargos con autoridad administrativa son todos los que correspondan a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la Nación defensor del pueblo,*

<sup>11</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00178-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

*miembro del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.”*

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el Alcalde del Municipio de Los Patios en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto 052 del 23 de marzo de 2020. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

**2.5.2.1.** Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativo, **y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedido por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Al efectuar una revisión de los considerandos del Decreto 052 del 23 de marzo de 2020, encuentra la Sala que el referido decreto se profirió de conformidad con las facultades que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 literal d) de la ley 136 de 1994 y la Ley 1801 de 2016.

Dicho decreto se fundamentó, en las siguientes disposiciones normativas: (i) artículo 2, 24, 303, 315 de la Constitución Política relacionados con los fines esenciales del estado, el derecho fundamental a la libre circulación dentro del territorio nacional, el mantenimiento del orden público por parte de gobernadores, las atribuciones de los alcaldes para conservar el orden público de los municipios, (ii) artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que señala las funciones que ejercen los alcaldes en relación con el orden público, (iii) artículos 198, 201 y 205 de la Ley 1801 del 2016 en cuanto a señalar quienes son autoridades de policía y la ejecución de instrucciones de gobernadores y alcaldes respecto del presidente de la República con relación al mantenimiento y restablecimiento de la convivencia, (iv) Decreto 0308 del 14 de marzo de 2020 por el cual el Gobernador del Departamento Norte de Santander declara calamidad pública, (v) Decreto No. 045 del 16 de marzo de 2020 mediante el cual el municipio de Los Patios declaró la calamidad pública, modificado luego por el Decreto No. 046 del 17 de marzo de 2020, (vi) Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional imparte instrucciones para expedir normas en materia de Orden Público en virtud de la emergencia sanitaria por pandemia Covid-19; y, (vii) Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*.

Pues bien, el asunto puesto a consideración de la Sala Plena del Tribunal corresponde al Decreto No. 052 del 23 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio de las oficinas de la administración municipal de los Patios y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid 19 y el mantenimiento del orden público”*, norma que si bien es de carácter general y fue expedido en ejercicio de la función administrativa luego de declarado el estado de emergencia, no cumple con el requisito de conexidad, en tanto y que si bien hace mención en su parte considerativa a los decretos Decreto 420 del 18 de marzo de 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”* y Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, que como se observa están relacionados a preservar el orden público, no guardan relación con

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00178-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

el Decreto No. 052 del 23 de marzo de 2020 o una correlación directa, en atención a que es este desarrolla una serie de medidas frente a la planta de personal de la administración municipal y su respectivo funcionamiento, a través de mecanismos electrónicos y/o virtuales que garanticen la prestación de los servicios fundamentales del Estado a partir de la fecha y hasta tanto se superaran las causas que dieron origen a la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Visto lo anterior, considera la Sala que no se cumple con el requisito de que **tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción**, ya que no basta con la simple enunciación de decretos legislativos, sino que estos deben ser desarrollados y la materia que estos reglamenten deben además guardar relación; situación en el presente proceso no se cumple. Dicho lo anterior, considera esta Corporación que el Decreto 052 del 23 de marzo de 2020, fue expedido con fundamento en las facultades constitucionales y legales ordinarias propios de los Alcaldes municipales como primera autoridad.

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, sin perjuicio del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad simple establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA-

Es de anotar que en el reciente Acuerdo PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, mediante el cual se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus excepciones, en el artículo cuarto, se excepcionó el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda contra dicho acto, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

Finalmente, resulta necesario indicar que ante la situación de emergencia decretada por el Gobierno Nacional con motivo del COVID 19, la presente decisión fue discutida en Sala de decisión virtual con la firma física del Magistrado Ponente y respecto de los restantes Magistrados integrantes de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, la impresión escaneada de sus firmas.

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

#### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR QUE NO ES PROCEDENTE** el medio de control inmediato de legalidad del **Decreto No. 052 del 23 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde de Los Patios y al Procurador Judicial Delegado

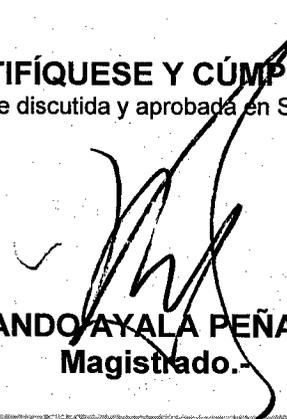
Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00178-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

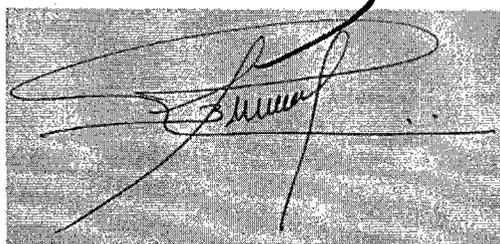
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



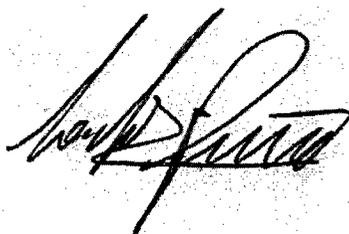
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



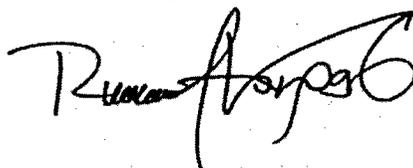
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



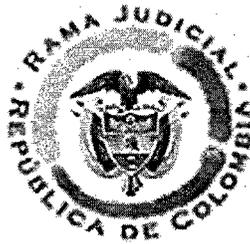
**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

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

**Radicado N°: 54001-23-33-000-2020-00189-00**

**Control inmediato de legalidad del Decreto N° 027 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Chinácota.**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 185 del CPACA, a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 027 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Chinácota.

## **1.- ANTECEDENTES**

### **1.1. Actuación procesal surtida**

Desde el correo electrónico [sec.general@chinacota-nortedesantander.gov.co](mailto:sec.general@chinacota-nortedesantander.gov.co) fue enviado el 13 de abril de 2020 al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación copia del Decreto N° 027 de 2020, expedido por el alcalde municipal de Chinácota, para su control inmediato de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Habiendo correspondido por reparto el asunto al Magistrado Ponente, mediante auto del 14 de abril del 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control; corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto; invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a los expertos en la materia para que rindieran su concepto y ordenó solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo en cuestión.

El 15 de abril de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

### **1.2 Intervenciones**

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad.

### **1.3 Concepto del Ministerio Público**

Guardó silencio.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00189-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

#### 1.4 Acto objeto de control de legalidad

A través del Decreto 027 del 20 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Chinácota, decretó, lo siguiente:

**“DECRETO No. 027-2020**  
(Marzo 20)

**“POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHINACOTA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19”**

El Alcalde Municipal de Chinácota, En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 numerales 1° y 2° de la Constitución Política, el literal b del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, 1801 de 2016 Artículo 35 numeral 2, Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 y

**CONSIDERANDO:**

(...)

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Prohibir en el Municipio de Chinácota el expendido y consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día viernes 20 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Ordenar en el Municipio de Chinácota el cierre de la Plaza de Mercado desde las 8 p.m. del 20 de marzo de 2020 y hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

**ARTÍCULO TERCERO:** Ordenar en el Municipio de Chinácota la suspensión de las actividades en establecimientos y locales comerciales, con excepción de los establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentos, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas, a partir de las ocho de la noche (8:00 p.m.) del día 20 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.

**PARAGRAFO PRIMERO:** Para la prestación del servicio a domicilio, se deberá solicitar un permiso vía correo electrónico, adjuntando el nombre del establecimiento de comercio y el nombre e identificación del domiciliario al correo electrónico: [sec.general@chinacota-nortedesantander.gov.co](mailto:sec.general@chinacota-nortedesantander.gov.co); solo se autorizará un máximo de dos domiciliarios por establecimiento de comercio.

**ARTÍCULO CUARTO:** Ordenar en el Municipio de Chinácota el cierre al público de establecimientos y locales comerciales gastronómicos. Dicho cierre no se extenderá a la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día 20 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.

**PARAGRAFO PRIMERO:** Para la prestación del servicio a domicilio, se deberá solicitar un permiso vía correo electrónico, adjuntando el nombre del establecimiento de comercio y el nombre e identificación del domiciliario al correo electrónico: [sec.general@chinacota-nortedesantander.gov.co](mailto:sec.general@chinacota-nortedesantander.gov.co); solo se autorizará un máximo de dos domiciliarios por establecimiento de comercio.

**ARTICULO QUINTO:** Ordenar como medida de prevención y contención el aislamiento social obligatorio en todo el territorio municipal a partir de las nueve de la noche (9:00 p.m.) del día 20 de marzo de 2020 hasta las 4:00 a.m. del día 24 de marzo de 2020; sin perjuicio de las excepciones contempladas en el artículo tercero del Decreto 311 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento Norte de Santander y en especial: (...)

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00189-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

**ARTICULO SEXTO:** El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias"

## **PUBLIQUESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Chinácota, Norte de Santander, a los veinte (20) días del mes de Marzo de 2020

**JOSE LUIS DUARTE CONTRERAS**  
**Alcalde Municipal**

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer en ÚNICA INSTANCIA 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.

En este caso, el Decreto No. 027 del 20 de marzo de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Chinácota, por lo tanto, la competencia para conocer del asunto, según las normas citadas en el párrafo anterior, es del Tribunal Administrativo de Norte de Santander en única instancia.

### **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si el Decreto 027 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Chinácota, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHINACOTA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19", se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse si el citado decreto es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad.

### **2.3. Tesis de la Sala**

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad del Decreto 027 del 20 de marzo de 2020, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social declarado por el gobierno nacional.

### **2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala**

### 2.4.1. Del control inmediato de legalidad

Con la declaratoria de cualquiera de las figuras de Estado de Excepción consagradas constitucionalmente en los artículos 212 a 215, el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir los decretos legislativos que considere necesarios para conjurar los hechos que la originan llegándose al punto incluso de poder suspender las leyes que le resulten incompatibles.

Dada la amplitud de la facultad enunciada, dispuso igualmente el legislador una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, así como los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de la misma y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de aquellos, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos<sup>1</sup>.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “por la cual se regulan los Estados de excepción incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

De ahí, que el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estado de Excepción, constituye una limitación a dicho poder y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas que desborden la Constitución.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida a control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>2</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:

*“La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP: Ruth Stella Correa Palacio, expediente Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00189-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

*declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". 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.*

*No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percató de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

*En otras palabras, si la Sala se percató de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.*

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

En armonía con lo anterior, advierte la Sala que el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen."

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00189-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado<sup>3</sup> se caracteriza por:

*“(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos<sup>4</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.*

*Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.*

*(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.*

*(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.*

*(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.*

*(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>5</sup> o declarada su nulidad.*

*(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.*

*Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.*

*(vii) No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.*

<sup>3</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gómez, providencia del 15 de abril de 2020.

<sup>4</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

<sup>5</sup> CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>6</sup>.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>7</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>8</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>9</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

<sup>6</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

<sup>7</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

<sup>8</sup> Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit. pp. 496-497.

<sup>9</sup> CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00189-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
<b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b>	Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020<sup>10</sup>, señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla

#### **2.4.2 La Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional**

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés coronavirus disease 2019) como

<sup>10</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00189-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Como es de conocimiento público, el señor Presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”. El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: **(i)** la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y **(ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

## **2.5.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA EN EL SUB JUDICE**

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 del Municipio de Chinácota, o si, por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: **(i)** debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, **(iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

### **2.5.1.- Que se trate de un acto de contenido general.**

El Decreto 027 del 20 de marzo de 2020, dispuso: “Por medio del cual se expiden normas en materia de orden público en el municipio de Chinácota en virtud de la emergencia sanitaria generada por pandemia de COVID-19”

Al revisar la parte resolutive de dicho decreto, la cual fue transcrita al inicio de la presente providencia, se advierte que desarrolla la siguiente serie de medidas de carácter general: **(i)** Prohibir en el Municipio de Chinácota, el expendido y consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, **(ii)** el cierre temporal de la Plaza de Mercado, **(iii)** la suspensión de las actividades en establecimientos y locales comerciales, teniendo en cuenta las excepciones contenidas en dicho decreto, **(iv)** autorización para la prestación del servicio a domicilio, **(v)** implementación de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en dicha municipalidad.

De lo anterior, se advierte que las determinaciones adoptadas en el Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 del Municipio de Chinácota, son de carácter general, pues cobijan sin distingo a la generalidad de los ciudadanos de dicho municipio. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00189-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

**2.5.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Sobre este presupuesto, ha de advertirte que conforme lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>11</sup>, la función administrativa de manera general es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. Por lo tanto, es claro que un alcalde ejerce funciones administrativas en su territorio, pues conforme la Constitución Política y los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del mismo.

Asimismo, el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto con número de Radicación 413 de Noviembre de 5 de 1991, señaló: *“los cargos con autoridad administrativa son todos los que correspondan a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la Nación defensor del pueblo, miembro del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.”*

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el Alcalde del Municipio de Chinácota en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto 027 del 20 de marzo de 2020. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

**2.5.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Dentro de las facultades constitucionales y legales para proferir el **Decreto No. 027 de 20 de marzo de 2020**, se indicaron las conferidas por los artículos 315 numerales 1° y 2° de la Constitución Política; el literal b del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; 35 numeral 2 del Decreto 1801 de 2016 y Decreto 420 del 18 de marzo de 2020.

Asimismo, al efectuar una revisión a los considerandos del Decreto 027 del 20 de marzo de 2020, encuentra la Sala que el referido decreto se fundamentó, en las siguientes disposiciones normativas:

- (i) Artículo 315 de la Constitución Política y el literal b, del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 en relación a las atribuciones de los alcaldes en relación a preservar y restringir el orden público en el municipio;
- (ii) Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, proferido por el Presidente de la República, 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.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00189-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

- (iii) Los Decretos 023 de 2020 y 311 de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Chinácota y el Gobernador del Departamento Norte de Santander, respectivamente, mediante los cuales se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo por la pandemia.

Visto lo anterior, advierte la Sala que el Decreto 027 del 20 de marzo de 2020, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo proferido por el Presidente de la República desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020, que fue la vigencia del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, toda vez que el citado decreto objeto de control de legalidad desarrolla y adopta medidas que tienen los alcaldes dentro de sus competencias extraordinarias de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, conforme a la Ley 1801 de 2016, así como las medidas contenidas en el **Decreto 420 de 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*" decreto administrativo conferido dentro de las **facultades ordinarias** de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189-4<sup>12</sup>, 303<sup>13</sup> y 315<sup>14</sup> de la Constitución Política y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-.

Teniendo en cuenta lo anterior, las normas en las que se fundamenta el Decreto N° 027 del 20 de marzo de 2020, son normas expedidas **en virtud de Facultades Ordinarias** y no desarrolla uno o más decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

En ese orden, es claro que el **Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 del Municipio de Chinácota**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto ordenar el aislamiento preventivo obligatorio ante la propagación del virus coronavirus Covid-19 en el territorio nacional, no fue expedido en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, los actos administrativos sometidos a control no se proferieron 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, obedeció a la facultad legal prevista en la Ley 1801 de 2016 para la adopción de acciones transitorias de policía, y no propiamente en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

<sup>12</sup> 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*".

<sup>13</sup> 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 (...)*".

<sup>14</sup> 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 (...)*".

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00189-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

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.

En este orden de ideas, el acto en cuestión lo que hace es desarrollar las facultades conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política y artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, a los Alcaldes en relación con el mantenimiento del orden público, y en concordancia con las competencias extraordinarias de Policía que revisten ante situaciones de emergencia y calamidad.

Si bien las directrices impartidas en el Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 guardan relación con las causas que dieron lugar a la expedición del Decreto 417 de 2020, mediante el cual se declaró el estado de excepción, lo cierto es, que no se expidió en desarrollo de los decretos legislativos que con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron expedidos.

En ninguna parte del texto, el Alcalde municipal de Chinácota sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 el estado de excepción en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, los citados Decretos no son susceptibles del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra; lo anterior, sin perjuicio del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad simple establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA–.

Finalmente, resulta necesario indicar que ante la situación de emergencia decretada por el Gobierno Nacional con motivo del COVID 19, la presente decisión fue discutida y aprobada en Sala de decisión virtual, así mismo se autoriza para que se expida con la firma física del Magistrado Ponente y respecto de los restantes Magistrados integrantes de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con la impresión escaneada de sus firmas.

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR QUE NO ES PROCEDENTE** el medio de control inmediato de legalidad del **Decreto N° 027 del 20 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Chinácota, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00189-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

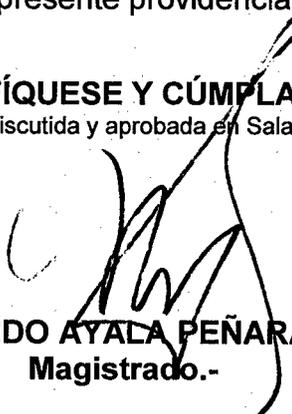
---

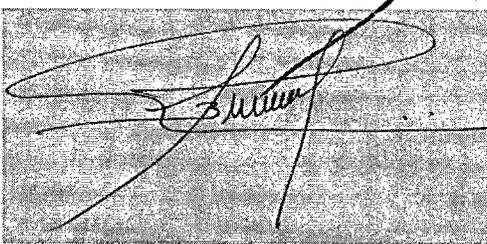
**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del municipio de Chinácota y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

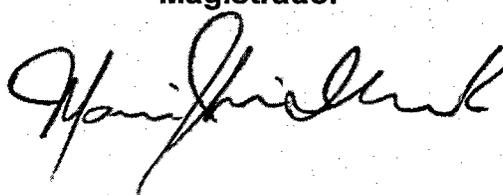
**NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE**

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

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



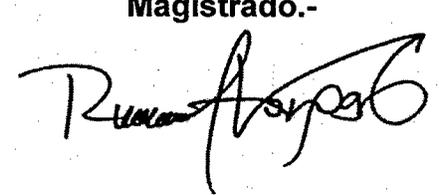
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



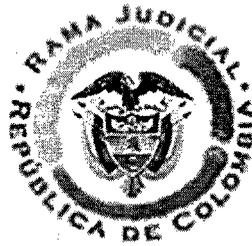
**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

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

**Radicado N°: 54001-23-33-000-2020-00209-00**

**Control inmediato de legalidad de la Resolución N° 048 de 2020 del 3 de abril de 2020, expedida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 185 del CPACA, a efectuar el control inmediato de legalidad de la Resolución N° 048 de 3 de abril de 2020, expedido por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta.

### **1.- ANTECEDENTES**

#### **1.1. Actuación procesal surtida**

Desde el correo electrónico [subtransval@amc.gov.co](mailto:subtransval@amc.gov.co) fue enviado el 15 de abril de 2020 al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación copia de la Resolución N° 048 de 2020, expedida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, para su control inmediato de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Habiendo correspondido por reparto el asunto al Magistrado Ponente, mediante auto del 15 de abril del 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control; corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto; invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a los expertos en la materia para que rindieran su concepto y ordenó solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo en cuestión.

El 16 de abril de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

#### **1.2 Intervenciones**

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad.

---

### 1.3 Concepto del Ministerio Público

Guardó silencio.

### 1.4 Acto objeto de control de legalidad

A través de la Resolución N° 048 de 2020, el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, decretó, lo siguiente:

**"Resolución No 048 de 2020**  
(03 de abril)

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LOS PROCESOS DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS POR INFRACCIONES AL TRASPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA DURANTE EL PERÍODO ORDENADO PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA (COVID-1)"**

#### **CONSIDERANDO: (...)**

Que según Acuerdo Metropolitano No. 001 del 17 de diciembre de 2014, el Área Metropolitana de Cúcuta, se encuentra constituida como autoridad de transporte público metropolitano en el ámbito de su jurisdicción, la cual tendrá las funciones de organización, planeación, inspección y vigilancia de la actividad transportadora en los municipios de la conforman.

Que de conformidad con lo previsto en el Título I Capítulo IX de la Ley 336 de 1996 y artículo 51 del Decreto 3366 de 2003, establece "Cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la Autoridad Competente abrirá investigación en forma inmediata mediante Resolución motivada contra la cual no procede recurso alguno".

Que en virtud de lo previsto en el artículo 8 del Decreto 172 de 2001, compilado entre otras normas, en el Decreto 1079 de 2015, el Área Metropolitana de Cúcuta, es autoridad de transporte en su jurisdicción constituida de conformidad con la ley.

Que de conformidad de la Ley 336 de 1996, Estatuto Nacional de Transporte, así mismo, en el Decreto 172 de 2001 "Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi. El artículo 9 reza: control y vigilancia. La inspección, vigilancia y control de la prestación del Servicio Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, estará a cargo de los Alcaldes o las autoridades municipales que tengan asignada la función.

Que, por necesidad y protección en la salud pública en la jurisdicción del Área Metropolitana de Cúcuta y siguiendo los lineamientos del gobierno nacional establecidos en el decreto 457 de 2020 se hace imperioso adoptar medidas tendiente a salvaguardar la salud del municipio de Cúcuta y su área metropolitana.

Que en mérito de lo anteriormente expuesto:

#### **Resuelve:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Suspender los términos de los procesos de investigaciones administrativas por infracciones al transporte terrestre automotor de pasajeros en las modalidades individual y colectivo en el Área Metropolitana de Cúcuta durante el período ordenado para prevenir y controlar la expansión de la pandemia del coronavirus (covid-19).

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Informar de la presente decisión a las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros que se encuentren debidamente habilitadas por parte del Área Metropolitana de Cúcuta para prestar el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros.

**ARTÍCULO TERCERO:** Informar de la presente decisión a los usuarios que se encuentren inmersos en el proceso de investigaciones administrativas que adelanta el Área Metropolitana de Cúcuta.

ARTÍCULO CUARTO: La presente resolución rige a partir del momento de su expedición y será dada a conocer a toda la población del Área Metropolitana de Cúcuta, y a los actores que se encuentren inmersos en los procesos de investigaciones administrativas por infracciones al transporte terrestre automotor que adelanta el Área Metropolitana de Cúcuta.

Dada en San José de Cúcuta, al tercer día del mes de abril del dos mil veinte (03-04-2020)

MIGUEL ENRIQUE PEÑARANDA CANAL  
Director..."

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer en ÚNICA INSTANCIA 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.

En este caso, la Resolución N° 048 de 3 de abril de 2020, fue expedida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, por lo tanto, la competencia para conocer del asunto, según las normas citadas en el párrafo anterior, es del Tribunal Administrativo de Norte de Santander en única instancia.

### **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si la Resolución N° 048 de 3 de abril de 2020, expedida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, " POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LOS PROCESOS DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS POR INFRACCIONES AL TRASPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA DURANT EL PERÍODO ORDENADO PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA (COVID-1)", se encuentra o no ajustada a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse si la citada Resolución es pasible de ser analizada en el presente medio de control inmediato de legalidad.

### **2.3. Tesis de la Sala**

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad de la Resolución N° 048 de 3 de abril de 2020 en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los

---

proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social declarado por el gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

## **2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala**

### **2.4.1. Del control inmediato de legalidad**

Con la declaratoria de cualquiera de las figuras de Estado de Excepción consagradas constitucionalmente en los artículos 212 a 215, el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir los decretos legislativos que considere necesarios para conjurar los hechos que la originan llegándose al punto incluso de poder suspender las leyes que le resulten incompatibles.

Dada la amplitud de la facultad enunciada, dispuso igualmente el legislador una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, así como los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de la misma y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de aquellos, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos<sup>1</sup>.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los Estados de excepción incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

De ahí, que el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estado de Excepción, constituye una limitación a dicho poder y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas que desborden la Constitución.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida a control.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

En sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>2</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:

*“La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. 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.*

*No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

*En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.*

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

En armonía con lo anterior, advierte la Sala que el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que “(..) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP: Ruth Stella Correa Palacio, expediente Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

---

*producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.”*

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado<sup>3</sup> se caracteriza por:

*“(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos<sup>4</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.*

*Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.*

*(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.*

*(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.*

*(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.*

*(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>5</sup> o declarada su nulidad.*

*(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.*

*Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.*

*(vii) No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna*

---

<sup>3</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gómez, providencia del 15 de abril de 2020.

<sup>4</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

<sup>5</sup> CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

*la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.*

*(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>6</sup>.*

*(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>7</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>8</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.*

*Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>9</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.*

<sup>6</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

<sup>7</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

<sup>8</sup> Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit. pp. 496-497.

<sup>9</sup> CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
<b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b>	Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020<sup>10</sup>, señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

#### **2.4.2 La Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional**

<sup>10</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés coronavirus disease 2019) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Como es de conocimiento público, el señor Presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”. El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: **(i)** la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y **(ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

## **2.5.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA EN EL SUB JUDICE**

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre la Resolución N° 048 del 3 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta, o si, por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: **(i)** debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, **(iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

### **2.5.1.- Que se trate de un acto de contenido general.**

La resolución N° 048 del 3 de abril de 2020, dispuso: “**POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LOS PROCESOS DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS POR INFRACCIONES AL TRASPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA DURANT EL PERÍODO ORDENADO PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA (COVID-1)**”

Al revisar la parte resolutive de dicho decreto, la cual fue transcrita al inicio de la presente providencia, se advierte que desarrolla la siguiente serie de medidas: **(i)** Suspender los términos de los procesos de investigaciones administrativas por infracciones al transporte terrestre automotor de pasajeros en las modalidades individual y colectivo en el Área Metropolitana de Cúcuta durante el período ordenado para prevenir y controlar la expansión de la pandemia del coronavirus (covid-19), e **(ii)** informar la decisión tanto a las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros así como a los usuarios.

En punto de establecer el cumplimiento del citado presupuesto, esto es de ser un acto administrativo general, vale la pena recordar sobre tal condición, la Honorable

Corte Constitucional<sup>11</sup> ha reseñado:

*“... la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados. En otras palabras, “puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas”.*

De lo anterior, se advierte que las determinaciones adoptadas en la Resolución 048 de 3 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta, no se pueden individualizarse respecto a las personas que van dirigidas por lo que conlleva a tenerse el presente acto administrativo de carácter general. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

**2.5.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Sobre este presupuesto, ha de advertirse que conforme lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>12</sup>, la función administrativa de manera general es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

Por lo tanto, conforme al concepto de función administrativa y a la naturaleza jurídica de las Áreas Metropolitanas, las cuales son entidades administrativas dotadas de personería jurídica de derecho público, lo que les permite ser sujeto de derechos y contraer obligaciones, con autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial, previsto en la Constitución Política y la ley 128 de 1994<sup>13</sup>. Así como el artículo 104<sup>14</sup> del CPACA, que trata el tema de entidad pública y el artículo 25 de la Ley 1625 del 2013, que refiere a la función del

<sup>11</sup> Sentencia C-620/04

<sup>12</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

<sup>13</sup> Consejo de Estado -Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo, providencia dictada el veinticinco (25) de marzo de dos mil diez (2010), en el proceso de radicado número: 11001-03-06-000-2010-00003-00(1982), ctor: Ministerio del Interior y de Justicia.

<sup>14</sup> “...**ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. (...) **PARÁGRAFO.** Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%...”

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00209-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

Director del Área Metropolitana, de dirigir la acción administrativa de las citadas entidades es claro que la Resolución 048 de 2020 expedida por el Director en mención, se profirió en ejercicio de funciones administrativas.

Asimismo, el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto con número de Radicación 413 de Noviembre de 5 de 1991, señaló: *“los cargos con autoridad administrativa son todos los que correspondan a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la Nación defensor del pueblo, miembro del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.”*

En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

**2.5.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Dentro de las facultades constitucionales y legales, así como la parte considerativa para proferir la Resolución N° 048 del 3 de abril de 2020, se indicaron las conferidas en el Acuerdo Metropolitano 001 de 2014, que desarrolla las funciones del Área Metropolitana; la Ley 336 de 1996 “Estatuto de Nacional de Transporte; el Decreto 3366 de 2003, que consagra la competencia para adelantar las investigaciones administrativas por la infracción de normas de transporte; el Decreto 172 de 2001, que reglamenta el servicio público de transporte automotor individual de pasajero; el Decreto 1079 de 2015 que trata el tema del Área Metropolitana como autoridad de transporte y por último el Decreto 457 de 2020.

Visto lo anterior, advierte la Sala que la Resolución 048 del 3 de abril de 2020, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo proferido por el Presidente de la Republica desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020, que fue la vigencia del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, toda vez que el citado acto administrativo objeto de control de legalidad desarrolla y adopta medidas que tienen las autoridades administrativas dentro de sus competencias ordinarias, en el caso en concreto como autoridad de transporte.

En efecto, advierte la Sala que en el *Sub examine*, el acto administrativo expedido por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, se motivó en el Acuerdo Metropolitano 001 de 2014, la Ley 336 de 1996; y los Decretos 3366 de 2003; 172 de 2001, y 1079 de 2015.

En ese sentido, las medidas adoptadas por medio de la Resolución aquí estudiada podían ser tomadas por el Director del Área Metropolitana teniendo en cuenta para ello, la normatividad legal que le asigna competencia para el manejo de facultad sancionatoria como autoridad de transporte, como lo es, vuelve y se reitera el Decreto 3366 de 2003, entre otros.

Ahora bien, dentro del decálogo normativo que sirvió de sustento al acto administrativo, se alude al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Presidente de la República de Colombia declaró el Estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, en ocasión al brote de la enfermedad coronavirus covid-19 en el país.

Sin embargo, tal referente normativo, no implica que las medidas adoptadas por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, se expidieran para desarrollar un Decreto legislativo, comoquiera, que de un lado, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 ostenta el carácter de declaratorio del estado de excepción y de otra, las medidas adoptadas por la autoridad administrativa obedecen a la aplicación de la facultad sancionadora que sobrelleva.

Asimismo se tiene, que las normas citadas como fundamento para la expedición de la Resolución 048 de 3 de abril de 2020, son anteriores a la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”*.

En consecuencia, a la luz de la jurisprudencia, resulta dable concluir entonces que la Resolución 048 del 3 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta, no satisface los requisitos normativos propios para ser analizada bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, puesto que si bien, se trata de un acto administrativo ordinario de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa que reviste al Director de la citada, de acuerdo a sus atribuciones establecidas en la ley, no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

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, sin perjuicio del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad simple establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA-

Finalmente, resulta necesario indicar que ante la situación de emergencia decretada por el Gobierno Nacional con motivo del COVID 19, la presente decisión fue discutida y aprobada en Sala de decisión virtual, así mismo se autoriza para que se expida con la firma física del Magistrado Ponente y respecto de los restantes Magistrados integrantes de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con la impresión escaneada de sus firmas.

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR QUE NO ES PROCEDENTE** el medio de control inmediato de legalidad de la **Resolución N° 048 del 3 de abril de 2020**, proferido por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, de conformidad con lo expuesto

---

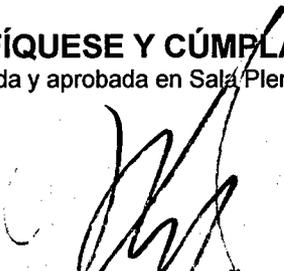
en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Director del Área Metropolitana de Cúcuta y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

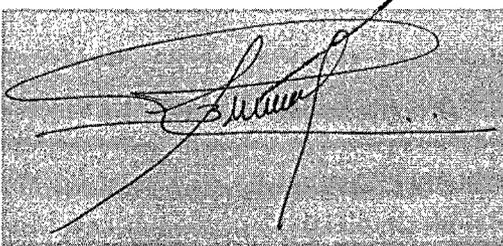
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

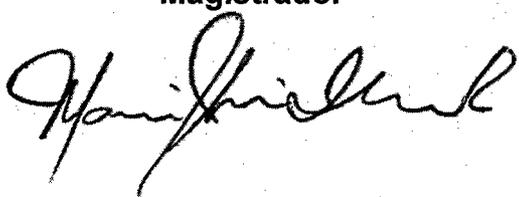
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del 3 de junio de 2020)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



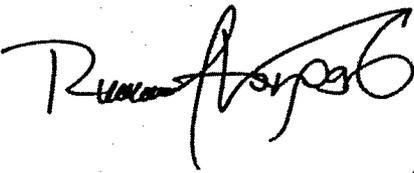
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

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

**Radicado N°: 54001-23-33-000-2020-00242-00**

**Control inmediato de legalidad del Decreto N° 029 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Ocaña**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 185 del CPACA, a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 029 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ocaña.

## **1.- ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

Desde el correo electrónico [alcalde@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:alcalde@ocana-nortedesantander.gov.co) fue enviado el 24 de abril de 2020 al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación copia del Decreto N° 029 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Ocaña, para su control inmediato de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Habiendo correspondido por reparto el asunto al Magistrado Ponente, mediante auto del 24 de abril del 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control; corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto; invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a los expertos en la materia para que rindieran su concepto y ordenó solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo en cuestión.

El 27 de abril de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

### **1.2 Intervenciones**

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad.

### **1.3 Concepto del Ministerio Público**

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00242-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

El procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos de Cúcuta, como representante del Ministerio Público a través de respuesta allegada el 22 de mayo de 2020, señala que el Decreto objeto de estudio no fue expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo, por lo cual considera no es objeto de control inmediato de legalidad; precisa que si bien fue expedido en vigencia del estado de emergencia económica social y ecológica, en su juridicidad, se desvirtúa por infringir normas en que debería fundarse, anudado al hecho de desconocer principios constitutivos de garantías jurídicas para preservar la vigencia de los derechos en circunstancias excepcionales, concretamente el principio de proporcionalidad y razonabilidad, por omisión de la obligación de determinar las razones y motivos que llevaron a la adopción de las medidas restrictivas, cuando es claro que en regímenes de excepción las autoridades no gozan de discrecionalidad ilimitada, omisión que impide llevar a cabo juicios de conexidad, finalidad y proporcionalidad de las medidas.

#### **1.4 Acto objeto de control de legalidad**

A través del Decreto 029 del 18 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Ocaña, decretó, lo siguiente:

**"DECRETO No. 029**  
(18 de marzo de 2020)

**"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES  
TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIDA Y  
MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN  
EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR COVID-19 (CORONAVIRUS) EN OCAÑA  
NORTE DE SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

EL ALCALDE MUNICIPAL DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, y,

**CONSIDERANDO:**

(...)

**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO. TOQUE DE QUEDA GENERAL.** Adoptar como acción y medida transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de enfermedad COVID-19 en el Municipio de Ocaña, el toque de queda desde el día (18) hasta el día (24) de marzo, en el horario comprendido entre las 19:30 horas y hasta las 4:00 horas del día siguiente.

**ARTICULO SEGUNDO. TOQUE DE QUEDA ESPECIAL.** Adoptar para los menores de dieciocho (18) años y adultos mayores de setenta (70) años toque de queda permanente las veinticuatro horas del día desde el día (18) hasta el día (24) de marzo, en consideración a los factores de alto riesgo de transmisión y afectación de la enfermedad para esos grupos de personas.

**ARTICULO TERCERO. EXCEPCIONES.** Con el fin de garantizar la seguridad, la atención a las emergencias, quedan exceptuados de la medida de toque de queda:

1. Los funcionarios de la Alcaldía Municipal de Ocaña y personas expresamente autorizados por la entidad correspondiente.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00242-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

2. Los menores de dieciocho (18) años y adultos mayores de setenta (70) años que requieran atención médica.
3. Los trabajadores particulares de las farmacias de la ciudad y la prestación de servicio a domicilio durante la medida.
4. Los trabajadores que prestan sus servicios en turnos de trabajo nocturno.
5. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Organismos de Socorro, Defensoría del Pueblo, Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación.
6. Personal de vigilancia privada y celaduría.
7. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con la debida identificación de la entidad prestadora de servicios a la cual pertenecen.
8. Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención prehospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio.
9. Servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o municipal y similares y toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.
10. Personal operativo y administrativo de la terminal de transporte, los conductores y viajeros que tengan viajes intermunicipales programados durante el periodo de toque de queda o en horas aproximadas al mismo debidamente acreditados.
11. Vehículos y personal de las empresas concesionarias del servicio público de aseo de la ciudad debidamente acreditados.
12. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados podrán movilizar personal desde y hacia los terminales, así como también clínicas y hospital y empresas con turnos de trabajo nocturno. Los conductores de servicio público individual una vez terminadas sus labores deberán adelantar acciones concretas en este horario.
13. Los empleados de servicios públicos domiciliarios que deban adelantar acciones concretas en este horario.
14. Están autorizados para su movilización, los vehículos de transporte de carga y de alimentos y bienes perecederos que tengan como propósito surtir establecimientos comerciales.
15. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en casos de emergencia.
16. Podrán circular por las vías los trabajadores dedicados a la adquisición, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productor farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para la venta al público.
17. Los trabajadores de establecimientos de alojamiento y hospedaje que cuenten con el registro nacional de turismo.

**ARTICULO CUARTO. PROHIBICIÓN PERMANENTE DE ACOMPAÑANTE Y/O PARRILLERO.**

Prohibir el transporte de acompañante y/o parrillero en vehículos tipo motocicleta, motocarro, cuatrimoto y mototriciclo desde el día (18) hasta el día (24) de marzo de 2020, las veinticuatro (24) horas del día.

**ARTICULO QUINTO LEY SECA.** Decretar la ley seca en todo el territorio municipal desde las 18:00 hasta las 6:00 horas del día siguiente, desde el 18 y hasta el 24 de marzo de 2.020

**ARTICULO SEXTO CIERRE DE ESTABLECIMIENTOS.** Teniendo en cuenta la reunión de grupos de personales en cierto establecimiento favorece la transmisión del virus COVID-19 se ordena el cierre de escenarios deportivos públicos y privados como piscinas, estadio, coliseo cubierto, polideportivos, canchas sintéticas, gimnasios y demás similares.

**ARTICULO SÉPTIMO PROHIBICIÓN DE VENTA DE COMIDA EN EL ESPACIO PÚBLICO.** Teniendo en cuenta las deficientes medidas sanitarias con las que se expiden los alimentos en las calles con personal que no guardan las mínimas medidas de salubridad se prohíbe la venta de comida en espacio público.

**ARTICULO OCTAVO HORARIO LABORAL ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.** Como medida para disminuir la movilización de personas se establece la modificación del horario de atención de todas las dependencias de la Alcaldía Municipal de Ocaña, estableciendo un horario de atención en jornada continua de 7:00 am hasta las 3:00 pm hasta la nueva disposición.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00242-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

**ARTICULO NOVENO DE LOS PERMISOS OTORGADOS.** Dejar sin efecto los permisos otorgados por la Secretaría de Gobierno Municipal de Ocaña y suspender la expedición de los mismos para llevar a cabo eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, religiosos y comerciales entre otros en lugares públicos y privados, abiertos y cerrados.

**ARTICULO DÉCIMO APOYO DE LAS AUTORIDADES DE POLICIA.** Requerir a las autoridades de policía por conducto de su comandante y demás autoridades militares y de gobierno municipal, para cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el municipio y proceder a aplicar medidas correctivas de su competencia lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la ley 1801 de 2.016, esto en aras de garantizar el bienestar social y la salubridad de la colectividad. Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales que sea del caso adelantar contra los infractores que pongan en peligro o causen daño a la salubridad pública objeto de protección de la presente norma.

Remitir copia del presente decreto a la policía nacional y a los organismos de seguridad que operen en el Municipio y demás autoridades para lo de su competencia.

Ordenar a la oficina de prensa la publicación del presente decreto para su difusión y conocimiento en general.

El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación,

### **COMUNÍQUESE PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Ocaña,

**SAMIR FERNANDO CASADIEGO SANJUAN**  
Alcalde Municipal de Ocaña"

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer en ÚNICA INSTANCIA 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.

En este caso, el Decreto No. 029 del 18 de marzo de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Ocaña, por lo tanto, la competencia para conocer del asunto, según las normas citadas en el párrafo anterior, es del Tribunal Administrativo de Norte de Santander en única instancia.

### **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si el Decreto 029 del 18 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía del Municipio de Ocaña, "Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la prevención de la vida y mitigación del

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00242-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

*riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por covid-19 (coronavirus) en Ocaña Norte de Santander y se dictan otras disposiciones", se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse si el citado decreto es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad.*

### **2.3. Tesis de la Sala**

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad del Decreto 029 del 18 de marzo de 2020, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social declarado por el gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

### **2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala**

#### **2.4.1. Del control inmediato de legalidad**

Con la declaratoria de cualquiera de las figuras de Estado de Excepción consagradas constitucionalmente en los artículos 212 a 215, el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir los decretos legislativos que considere necesarios para conjurar los hechos que la originan llegándose al punto incluso de poder suspender las leyes que le resulten incompatibles.

Dada la amplitud de la facultad enunciada, dispuso igualmente el legislador una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, así como los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de la misma y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de aquellos, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos<sup>1</sup>.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los Estados de Excepción, incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

De ahí, que el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estado de Excepción, constituye una limitación a dicho poder y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas que desborden la Constitución.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida a control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>2</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:

*“La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. 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.*

*No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

*En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP: Ruth Stella Correa Palacio, expediente Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00242-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

---

*justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.*

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen transito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

En armonía con lo anterior, advierte la Sala que el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) *Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.*"

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado<sup>3</sup> se caracteriza por:

*"(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos<sup>4</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.*

*Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.*

*(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.*

*(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.*

*(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.*

*(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus*

---

<sup>3</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gómez, providencia del 15 de abril de 2020.

<sup>4</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

*efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>5</sup> o declarada su nulidad.*

*(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.*

*Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.*

*(vii) No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.*

*(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>6</sup>.*

*(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>7</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>8</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada*

<sup>5</sup> CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete».

<sup>6</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

<sup>7</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

<sup>8</sup> Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit, pp. 496-497.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00242-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

*porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.*

*Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>9</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.*

*Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:*

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	<i>Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.</i>
<b>Competencia</b>	<i>Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.</i>
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	<i>A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	<i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i>
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
<b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b>	<i>Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i>

<sup>9</sup> CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00242-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020<sup>10</sup>, señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla

#### **2.4.2 La Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional**

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés coronavirus disease 2019) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”. El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: **(i)** la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y **(ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

#### **2.5.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA EN EL SUB JUDICE**

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 029 del 18 de marzo de 2020 del Municipio de Ocaña, o si, por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: **(i)** debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, **(iii)** que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

##### **2.5.1.- Que se trate de un acto de contenido general.**

El Decreto 029 del 18 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía del Municipio de Ocaña, dispuso: "Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la prevención de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por covid-19 (coronavirus) en Ocaña Norte de Santander y se dictan otras disposiciones"

<sup>10</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00242-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

Al revisar la parte resolutive de dicho decreto, la cual fue transcrita al inicio de la presente providencia, se advierte que desarrolla la siguiente serie de medidas de carácter general: **(i)** Señalar medidas de aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Ocaña, permitiéndose de forma excepcional el derecho de circulación de las personas solo en los casos establecidos en el artículo tercero de dicho decreto; **(ii)** Prohibición permanente de la circulación de acompañante y/o parrillero en vehículos tipo motocicleta, **(iii)** Prohibición del consumo de bebidas embriagantes "ley seca" en todo el territorio municipal, **(iv)** Ordena el cierre de escenarios deportivos públicos y privados, **(v)** Prohibición de venta de comidas en espacio público, **(vi)** Señala el horario laboral de la administración municipal y, **(vii)** Deja sin efectos los permisos otorgados por la Secretaría de Gobierno del Municipio de Ocaña y la suspensión de los mismos.

De lo anterior, se advierte que las determinaciones adoptadas en el Decreto 029 del 18 de marzo de 2020 del Municipio de Ocaña, son de carácter general, pues cobijan sin distinción a la generalidad de los ciudadanos de dicho municipio. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

**2.5.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Sobre este presupuesto, ha de advertirse que conforme lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>11</sup>, la función administrativa de manera general es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. Por lo tanto, es claro que un alcalde ejerce funciones administrativas en su territorio, pues conforme la Constitución Política y los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del mismo.

Asimismo, el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto con número de Radicación 413 de Noviembre de 5 de 1991, señaló: "*los cargos con autoridad administrativa son todos los que correspondan a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la Nación defensor del pueblo, miembro del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.*"

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el Alcalde del Municipio de Ocaña en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto 029 del 18 de marzo de 2020. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

**2.5.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Dentro de las facultades constitucionales y legales para proferir el **Decreto No. 029 del 18 de marzo de 2020**, se indicaron las conferidas por el numeral 3° del

<sup>11</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001. Asimismo, al efectuar una revisión a los considerandos del Decreto en cita, encuentra la Sala que el referido decreto se fundamentó, en las siguientes disposiciones normativas:

- (i) Artículos 2, 49 y 209 de la Constitución Política en relación a los fines esenciales del Estado, el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de salud a toda persona, y la función administrativa.
- (ii) Título VII de la Ley 9 de 1979, que dicta medidas sanitarias, en el sentido de la obligación del Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias que aseguren una adecuada situación de higiene y seguridad.
- (iii) Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3. del Decreto 780 de 2016. Único Reglamento del Sector Salud y Protección Social.
- (iv) Numeral 44.3.5 del Artículo 44 de la Ley 715 de 2001 que señala la competencia de vigilancia y control sanitario a cargo de los municipios.
- (v) Artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"
- (vi) Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el cual adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.
- (vii) Decreto 311 de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento.

Visto lo anterior, advierte la Sala que el Decreto 029 del 18 de marzo de 2020, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo proferido por el Presidente de la República desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020, que fue la vigencia del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, toda vez que el citado decreto objeto de control de legalidad desarrolla y adopta medidas que tienen los alcaldes dentro de sus competencias extraordinarias de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, conforme a la Ley 1801 de 2016.

Es claro que el **Decreto 029 del 18 de marzo de 2020 del Municipio de Ocaña**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto ordenar el aislamiento preventivo obligatorio ante la propagación del virus coronavirus Covid-19 en el territorio nacional, no fue expedido en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, los actos administrativos sometidos a control 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, lo cual resulta evidente por cuanto solo a partir del 19 de marzo de 2020 el Gobierno empezó a proferir Decretos Legislativos dentro del estado de emergencia declarado a través del Decreto antes citado, 417 del 17 de marzo de 2020. sino, se reitera, obedeció a la facultad legal prevista en la Ley 1801 de 2016 para la adopción de acciones transitorias de policía, y no propiamente en desarrollo a la

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00242-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

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.

En este orden de ideas, el acto en cuestión lo que hace es desarrollar las facultades conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política y artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, a los Alcaldes en relación con el mantenimiento del orden público, y en concordancia con las competencias extraordinarias de Policía que revisten ante situaciones de emergencia y calamidad.

Si bien las directrices impartidas en el Decreto 029 del 18 de marzo de 2020 guardan relación con las causas que dieron lugar a la expedición del Decreto 417 de 2020, mediante el cual se declaró el estado de excepción, lo cierto es, que no se expidió en desarrollo de los decretos legislativos que con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron expedidos.

En ninguna parte del texto, el Alcalde municipal de Ocaña sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 el estado de excepción en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, los citados Decretos no son susceptibles del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra; lo anterior, sin perjuicio del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad simple establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA–.

Finalmente, resulta necesario indicar que ante la situación de emergencia decretada por el Gobierno Nacional con motivo del COVID 19, la presente decisión fue discutida y aprobada en Sala de decisión virtual, así mismo se autoriza para que se expida con la firma física del Magistrado Ponente y respecto de los restantes Magistrados integrantes de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con la impresión escaneada de sus firmas.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR QUE NO ES PROCEDENTE** el medio de control

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00242-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

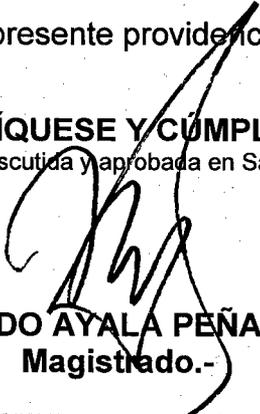
inmediato de legalidad del **Decreto No. 029 del 18 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Ocaña, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del municipio de Ocaña y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

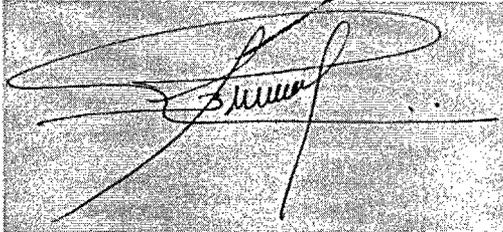
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



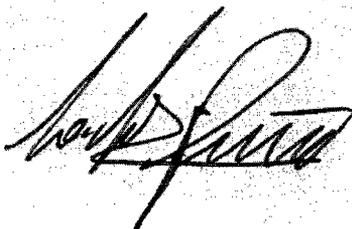
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



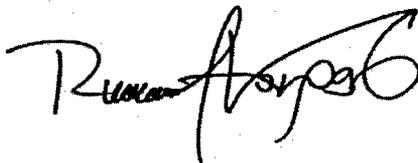
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

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

**RADICADO: 54-001-23-33-000-2020-00268-00**

**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, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 185 del CPACA, a efectuar el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 052 del 25 de abril de 2020, proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta.

## **1.- ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

La Subdirectora de Transporte y Valorización del Área Metropolitana de Cúcuta a través de la dirección electrónica [subtransval@amc.gov.co](mailto:subtransval@amc.gov.co) remitió el 27 de abril de 2020 al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación, la Resolución No. 052 del 25 de abril de 2020 proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, para su control inmediato de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Habiendo correspondido por reparto el asunto al Magistrado Ponente, mediante auto del 27 de abril del 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control; corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto; invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a los expertos en la materia para que rindieran su concepto y ordenó solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo en cuestión.

El 28 de abril de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

La Secretaría General de la Corporación mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, remitió el informe de fecha 2 de julio de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo, al cual adjunta copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avoca conocimiento, y el aviso a la comunidad.

## 1.2 Intervenciones

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad.

## 1.3 Concepto del Ministerio Público

Guardó Silencio.

## 1.4 Acto objeto de control de legalidad

En la Resolución materia de control se dispuso, lo siguiente:

**"RESOLUCIÓN No. 052 de 2020  
(25 abril)**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS  
TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA  
DEL CORONAVIRUS (COVID 19)"**

*El Director del Área Metropolitana de Cúcuta, en ejercicio de las atribuciones constitucionales, legales y especialmente las contempladas en la Ley 105 de 1993, Ley 769 de 2002 y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020,*

### **CONSIDERANDO:**

Que, el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 593 de fecha 24 abril de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Corona virus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", decretó en sus artículos 1, 2 y 3:

(...)

*Que, el Ministerio de Salud Protección Social expidió la Resolución No. 000666 de fecha 24 de abril de 2020 "Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID - 19".*

*Que, mediante Resolución No. 043 de fecha 24 de marzo de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta, se tomaron medidas extraordinarias tendientes a prevenir y controlar la expansión de la pandemia del coronavirus (covid 19)".*

*Que, el Área Metropolitana de Cúcuta es competente para regular y dictar medidas y disposiciones en materia de transporte público terrestre automotor de pasajeros en las modalidades individual y colectivo, en jurisdicción del área metropolitana de Cúcuta.*

*Que, de acuerdo a lo anteriormente expuesto, se hace necesario adoptar las medidas necesarias, en concordancia con las decisiones adoptada por el Gobierno Nacional, con el fin de prevenir y controlar la expansión de la pandemia del Coronavirus (Covid - 19).*

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00268-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** establecer transitoriamente y mientras duren las medidas de orden nacional, departamental y de los municipios integrantes del Área Metropolitana de Cúcuta, la siguiente restricción vehicular (PLACA - DÍA 24 HORAS) en la prestación del servicio transporte público terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual en el Área Metropolitana de Cúcuta, según el último dígito de la placa del vehículo en horario desde las 00:00 hasta las 23:59 horas; restricción de lunes a viernes de la semana y placa par e impar los días sábados y domingo, se restringirá la circulación de los vehículos, así:

00:00 a las 23:59 horas  
 DE LUNES A VIERNES

DÍA	ÚLTIMO DÍGITO PLACA
<b>LUNES</b>	1 Y 2
<b>MARTES</b>	3 Y 4
<b>MIÉRCOLES</b>	5 Y 6
<b>JUEVES</b>	7 Y 8
<b>VIERNES</b>	9 Y 0

00:00 a las 23:59 horas  
 SÁBADO Y DOMINGO

LOS DÍAS SÁBADO 2 Y 9 DE MAYO DE 2020.	No circularán los vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros cuya placa termine en dígito par.
ÚLTIMO DÍGITO DE PLACA PAR	2, 4, 6, 8 Y 0. (NO CIRCULARAN LOS VEHICULOS CON LA PLACA QUE TERMINEN EN ESTOS DÍGITOS)

LOS DÍAS DOMINGO 3 Y 10 DE MAYO DE 2020.	No circularán los vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros cuya placa termine en dígito impar.
ÚLTIMO DÍGITO DE PLACA IMPAR	1, 3, 5, 7 Y 9. (NO CIRCULARAN LOS VEHICULOS CON LA PLACA QUE TERMINEN EN ESTOS DÍGITOS)

**PARAGRAFO PRIMERO:** de acuerdo a la programación anterior, entiéndase la restricción vehicular corresponde a las veinticuatro (24) horas del día correspondiente.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** para satisfacer la necesidad de transporte público automotor a los habitantes del Área Metropolitana de Cúcuta y sus áreas aledañas, cuando se trate de una situación de urgencia por temas de salud o seguridad o las demás de que trata el Decreto 457 de fecha 22 de marzo de 2020 de la Presidencia de la República, Decreto No. 000325 del 23 de marzo de 2020 de la Gobernación de Norte de

---

Santander, los Decretos expedidos por los Municipios que integran el Área Metropolitana de Cúcuta y demás normas concordantes, se podrá utilizar vehículos de transporte automotor público de pasajeros colectivo o individual legalmente habilitadas.

**ARTÍCULO TERCERO:** impartir las recomendaciones de higiene y salud plasmadas en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Seguridad Social, limitando la capacidad transportadora de personas en el sentido que solo se traslade una (1) persona por cada ventana abierta del vehículo, sentada, cuando se trate de vehículos de transporte público colectivo de pasajeros y cero (0) de pie, y de máximo dos (2) pasajeros incluido el conductor, cuando se trate de vehículos de transporte público individual de pasajeros.

**PARÁGRAFO:** los puestos con ventana cuyo vidrio o puerta sea fija, no podrá ser ocupado.

**ARTÍCULO CUARTO:** las empresas de transporte público automotor terrestre de pasajeros en sus modalidades colectivo e individual que prestan éste servicio en el Área Metropolitana de Cúcuta, deben dar cumplimiento a lo ordenado en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social 1 *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"*

**ARTÍCULO QUINTO:** las empresas de transporte público automotor terrestre de pasajeros en sus modalidad colectivo e individual que prestan éste servicio en el Área Metropolitana de Cúcuta, deben dar cumplimiento a lo ordenado en el Decreto Presidencial No. 583 del 24 de abril de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"*, especialmente dando cumplimiento a:

- a. Las personas que ejecuten actividades de transporte como conductores y las que por razón de la actividad a desarrollan deban trasladarse de su vivienda al lugar de trabajo, deben estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.
- b. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.
- c. Las empresas de transporte público automotor terrestre de pasajeros en sus modalidades colectivo e individual que prestan éste servicio en el Área Metropolitana de Cúcuta, facilitarán la ejecución de actividades o funciones a través de la modalidad de Teletrabajo y trabajo en casa, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 4 ibídem:

*"Artículo 4. Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen la funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares".*

**ARTÍCULO QUINTO:** Las empresas de transporte público automotor terrestre de pasajeros en sus modalidades colectivo e individual que prestan éste servicio en el Área Metropolitana de Cúcuta, deben observar y dar cumplimiento a la Resolución No.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00268-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

000666 de fecha 24 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO SEXTO:** al momento de ingresar al vehículo automotor de transporte público terrestre de pasajeros individual y colectivo, se debe exigir el uso de tapabocas y desinfección de manos, de lo contrario, no se podrá transportar al pasajero.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** dar instrucciones a la Fuerza Pública a fin de establecer estrictos controles de tránsito y transporte a fin de evitar al 100% la prestación de transporte de servicio colectivo en vehículos no autorizados, a fin de garantizar la seguridad en salud e higiene y la movilidad y seguridad vial conforme lo ordena la ley vigente, por parte de las autoridades estatales.

**ARTÍCULO OCTAVO:** el incumplimiento de las medidas adoptadas en el presente acto administrativo será sancionado conforme lo ordenan la Constitución Política y leyes vigentes que regulan el Transporte Público Terrestre de Pasajeros.

**ARTÍCULO NOVENO:** la presente Resolución rige a partir del momento de su expedición y será dada a conocer a toda la población del Área Metropolitana de Cúcuta y a las diferentes autoridades civiles y administrativas de la jurisdicción metropolitana y a las diferentes empresas prestadoras del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual.

Dada en San José de Cúcuta, a los veinticinco días del mes de abril de dos mil veinte (25 -4 2020).

MIGUEL ENRIQUE PEÑARANDA CANAL  
Director”

## 2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer en ÚNICA INSTANCIA 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.

Sobre el particular, es de precisar que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 319 de la Constitución, los artículos 2 y 3 de la Ley 1625 de 2013<sup>1</sup>, y la sentencia C-1096 de 2001 de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, dotadas de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial del nivel territorial.

---

<sup>1</sup> Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

<sup>2</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00268-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

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 de la Resolución 052 del 25 de abril de 2020, proferida por el señor Director del ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA.

## **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si la Resolución No. 052 del 25 de abril de 2020, "*Por medio de la cual se toman medidas extraordinarias tendientes a prevenir y controlar la expansión de la pandemia del Coronavirus (COVID 19)*", expedida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, se encuentra o no ajustada a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse si el citado acto es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad.

## **2.3. Tesis de la Sala**

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad de la Resolución No. 052 del 25 de abril de 2020, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, lo cierto es que no fue proferido en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social declarado por el gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

## **2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala**

### **2.4.1. Del control inmediato de legalidad**

Con la declaratoria de cualquiera de las figuras de Estado de Excepción consagradas constitucionalmente en los artículos 212 a 215, el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir los decretos legislativos que considere necesarios para conjurar los hechos que la originan llegándose al punto incluso de poder suspender las leyes que le resulten incompatibles.

Dada la amplitud de la facultad enunciada, dispuso igualmente el legislador una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, así como los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de la misma y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de aquellos, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00268-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos<sup>3</sup>.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los Estados de excepción", incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

De ahí, que el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estado de Excepción, constituye una limitación a dicho poder y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas que desborden la Constitución.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida a control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>4</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:

*"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". 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.*

*No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

*En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP: Ruth Stella Correa Palacio, expediente Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00268-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

*derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.*

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen transito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

En armonía con lo anterior, advierte la Sala que el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen."

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado<sup>5</sup> se caracteriza por:

*"(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos<sup>6</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.*

*Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.*

*(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.*

<sup>5</sup> Control inmediato de legalidad, radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gómez, providencia del 15 de abril de 2020.

<sup>6</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00268-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>7</sup> o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>8</sup>.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>9</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo

<sup>7</sup> CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

<sup>8</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

<sup>9</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00268-00  
 Control inmediato de legalidad  
 Sentencia de única instancia

contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>10</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>11</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia del covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.

<sup>10</sup> Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit. pp. 496-497.

<sup>11</sup> CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00268-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

<p><b>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b></p>	<p>Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</p>
---	---

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020<sup>12</sup>, señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

#### 2.4.2 La Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés coronavirus disease 2019) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”. El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Asimismo, el Presidente de la República expidió el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, por medio del cual declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contado a partir de la vigencia de ese decreto.

#### 2.5.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA EN EL SUB JUDICE

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre la Resolución No. 052 del 25 de abril de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta o si, por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: (i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, (iii) **que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

### **2.5.1.- Que se trate de un acto de contenido general.**

Al revisar el contenido de la Resolución 052 del 25 de abril de 2020, se advierte que desarrolla como medidas de carácter general, las de (i) establecer restricción vehicular (placa – día 24 horas) en la prestación del servicio transporte público terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual en el Área Metropolitana de Cúcuta, según el último dígito de la placa del vehículo; (ii) impartir recomendaciones de higiene y salud plasmadas en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Seguridad Social, y (iii) disponer que las empresas de transporte público automotor terrestre de pasajeros en sus modalidades colectivo e individual que presten ese servicio, deban dar cumplimiento a lo ordenado en la citada Resolución 385, en el Decreto 583 del 24 de abril de 2020 y en la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020.

De lo anterior se advierte que, la determinación adoptada en la Resolución No. 052 del 25 abril de 2020, es de carácter general, pues cubre sin distinción a la generalidad de los habitantes que hacen parte del Área Metropolitana de Cúcuta. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

### **2.5.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Sobre este presupuesto, ha de advertirse que conforme lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>13</sup>, la función administrativa de manera general es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

En el presente caso tenemos que el Director del Área Metropolitana, de conformidad con lo establecido en el art. 25 de la Ley 1625 del 2013<sup>14</sup>, dirige la acción administrativa de la citada entidad<sup>15</sup> y además es quien tiene la facultad de

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

<sup>14</sup> Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

<sup>15</sup> Artículo 25 numeral 6 ibídem: "El Director del Área Metropolitana cumplirá las siguientes funciones:

(...)

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00268-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

"...Celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de las obras metropolitanas, y en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias de la Entidad, de acuerdo a las autorizaciones, límites y cuantías que al respecto le fije la Junta Metropolitana".

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el Director del Área Metropolitana en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, profirió la Resolución No. 052 del 25 de abril del 2020 en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas para el cumplimiento de sus funciones. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

**2.5.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Al efectuar una revisión a la Resolución No. 052 del 25 de abril de 2020, encuentra la Sala que la misma se fundó en las facultades constitucionales y legales, consagradas en la Ley 105 de 1993, Ley 769 de 2002 y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

Asimismo, al efectuar una revisión a los considerandos del citado decreto, encuentra la Sala que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

(i) Reitera el Decreto No. 593 de fecha 24 abril de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Corona virus COVID-19, y el mantenimiento del orden público

(ii) La Resolución No. 000666 de fecha 24 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Salud Protección Social, "Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID - 19".

(iii) La Resolución No. 043 del 24 de marzo de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta, mediante la cual se tomaron medidas extraordinarias tendientes a prevenir y controlar la expansión de la pandemia del coronavirus (covid 19).

Visto lo anterior, destaca la Sala que en el Decreto Nacional 593 de 2020 y que sirvió de fundamento para la expedición del acto bajo estudio 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, del cual se destaca el artículo 5 sobre la movilidad, en cuanto a que "Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3 (de los casos o actividades en los que se permitirá el derecho de circulación como garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio)

---

6. Dirigir la acción administrativa del Área Metropolitana, con sujeción a la Constitución Política, la ley, los Acuerdos y Decretos Metropolitanos.

*Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00268-00*  
*Control inmediato de legalidad*  
*Sentencia de única instancia*

De la anterior revisión normativa, se tiene que el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, no es legislativo sino que se trata de un decreto ordinario expedido en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución, que le permite al Gobierno dictar normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Así las cosas, como se puede apreciar, el acto objeto de análisis se fundamenta es principalmente en un decreto nacional a través del cual el Gobierno Nacional ha impartido instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, que fue expedido, 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 4, 303 y 315 de la Constitución Política, artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que la Resolución objeto de análisis, tiene como fundamento principal la adopción de un Decreto proferido por 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 fue expedida 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 de los Decretos Presidenciales 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo del mismo año, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, fue dictado para adoptar los decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio, el cual a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en la Ley 1801 de 2016 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.

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, la citada resolución 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

Finalmente, resulta necesario indicar que ante la situación de emergencia decretada por el Gobierno Nacional con motivo del COVID 19, la presente decisión fue discutida en Sala de decisión virtual con la firma física del Magistrado Ponente y respecto de los restantes Magistrados integrantes de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, la impresión escaneada de sus firmas.

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

**RESUELVE:**

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00268-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

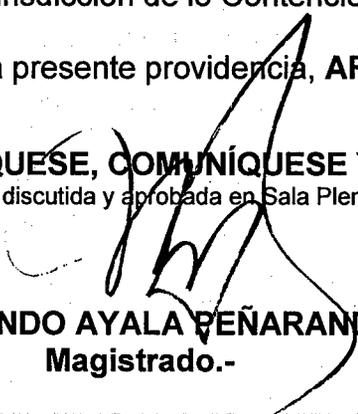
**PRIMERO: DECLARAR QUE NO ES PROCEDENTE** el medio de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 052 del 25 de abril de 2020, proferido por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

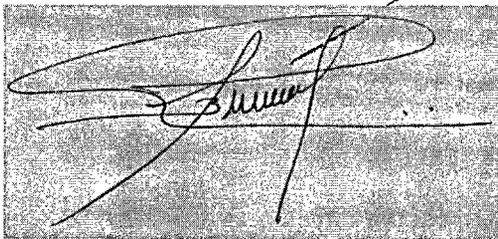
**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Director del Área Metropolitana de Cúcuta y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**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 de la fecha)

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



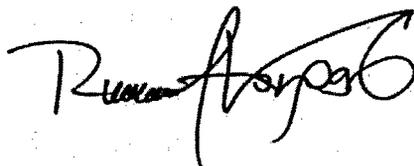
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-