



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**

**Magistrado Ponente:** Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad  
**Radicado No:** 54-001-23-33-000-2020-00311-00  
**Acto** Decreto No. 037 del 12 de abril de 2020 de la Alcaldía  
**Administrativo:** Municipal de Santiago, Norte de Santander

### **I. ASUNTO**

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander a proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad del Decreto No. 037 del 12 de abril de 2020, “Por medio del cual amplía el aislamiento social y se compilan los decretos vigentes de calamidad pública por emergencia sanitaria como consecuencia del covid-19 y se dictan otras disposiciones en el municipio de Santiago Norte de Santander”, expedido por el Alcalde municipal de Santiago.

### **II.- ANTECEDENTES**

#### **2.1. Actuación procesal**

Mediante auto del 08 de mayo de 2020, el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del presente acto administrativo, con el objeto de efectuar el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De conformidad con el artículo 151, numeral 14 del CPACA se ordenó la fijación de aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a intervenir en el proceso; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto en cuestión y se corrió traslado al delegado de la Procuraduría General de la Nación, para que rindiera concepto, sin manifestación alguna al respecto.

### **III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

#### **3.1. Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), le corresponde a la

Sala Plena de esta 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 en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por lo tanto, en el sub examine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, y control del Decreto 037 del 12 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Santiago.

### **3.2. Problema jurídico**

Se contrae a determinar si en el caso concreto procede efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 037 del 12 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Santiago, o si por el contrario, está Corporación debe abstenerse de ello?

### **3.3. Tesis de la Sala**

Considera la Sala que no resulta procedente ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto No. 037 del 12 de abril de 2020, pues si bien el mismo es un acto administrativo de carácter general expedido por una autoridad administrativa, no se expide en desarrollo de un Decreto legislativo.

### **3.4. Marco normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad**

La Ley 1437 de 2011, en el artículo 136 contempla el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

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

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

Se desprenden de la norma en cita, que el control inmediato de legalidad procede únicamente cuando se configuran los siguientes presupuestos:

- a) Debe tratarse de actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, esto es, haber sido proferidos en ejercicio de función administrativa.
- c) Se requiere que tales actos hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción, esto es, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden: (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) estado de emergencia económica, social y ecológica.

A su turno, la competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo

de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

#### **3.4.1. Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional.**

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 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», ordenando 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.

Posteriormente, el señor Presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», adoptando las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

#### **3.4.2. Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia**

El estado de emergencia económica, social y ecológica es uno de los estados de excepción previstos en el Capítulo 64 del Título VII de la Constitución Política de 1991 (arts. 212 a 215). De acuerdo con el artículo 215 de la Carta, este procede cuando sobrevienen hechos distintos a aquéllos que configuran la guerra exterior (CP, art. 212) y la conmoción interior (CP, art. 213), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

El Consejo de Estado<sup>1</sup> indicó que en el caso específico del estado de emergencia de que trata el artículo 215 constitucional, se expiden: el Decreto declarativo, es decir, el que declara la situación de emergencia y aquellos Decretos con fuerza de ley, denominados legislativos, destinados a conjurar o remediar, solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En palabras del honorable Consejo de Estado<sup>2</sup>, los Decretos mencionados se les atribuyen las siguientes características:

##### **- En cuanto a su forma:**

- Deben llevar la firma del Presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.
- Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10, providencia del 11 de mayo de 2020, rad. 1100103150002020-0094400, C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 20 de abril de 2020, Rad. 11001-03-15000-2020-01139-00.

correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

#### **- Respecto de su contenido:**

Se distingue entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

- En el Decreto que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.
- Los Decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

#### **- En lo relativo a su control:**

Los Decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

- Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquella aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.
- Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Por su parte, las características específicas de los Decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:

- Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.
- Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.
- Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas

materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

- Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores

### **3.4.5. Los actos susceptibles de control inmediato de legalidad y los requisitos para la procedencia del medio de control**

De acuerdo con los artículos 20, 136 y 185 de la Ley 137 de 1994, los actos enjuiciables a través del medio de control de legalidad son aquellos que de manera expresa desarrollan decretos legislativos.

El Consejo de Estado, en providencia emitida dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2020-01123-00, expuso lo siguiente:

*“(...) De acuerdo con los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado “las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción” cuando emanen de las autoridades nacionales.*

*De otra parte, el artículo 185 CPACA determinó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, “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 (...)”.*

Se reiteran los requisitos para la procedencia del control inmediato de legalidad en: 1) Que se trate de un acto de contenido general; 2) Expedido en ejercicio de la función administrativa y 3) Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Si el acto remitido por la autoridad no cumple una o las dos condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para ejercerlo.

## **4. Estudio del acto administrativo objeto de revisión.**

En el presente caso es objeto de control inmediato de legalidad el Decreto No. 037 del 12 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Santiago, mediante el cual se expiden normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19

Al revisar el contenido del Decreto 037 del 12 de abril de 2020, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- Los artículos 2, 209 y 315 numeral 3 de la Constitución Política.
- El artículo 29 de la Ley 1551 de 2012
- Los artículos 57, 59, 61, 65, 66 de la Ley 1523 de 2012.
- Los artículos 14, 202 de la Ley 1801 de 2016

- Decreto N° 420 del 18 de marzo de 2020, emitido por el Gobernador de Norte de Santander
- Decreto 00311 del 17 de marzo de 2020, emitido por la Gobernación de Norte de Santander
- Decreto 308 del 14 de marzo de 2020, del Departamento Norte de Santander, que declaró la existencia de una situación de calamidad pública
- Resolución N° 0000453 del 18 de marzo de 2020, que emitió el Ministerio de Salud y Protección Social
- Resolución N° 0000464 del 18 de marzo de 2020, medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para los adultos mayores de setenta (70) años, la cual debe acatarse e implementarse en el Departamento de Norte de Santander.
- Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, emitido por el Presidente de la Republica
- El Decreto 325 del 23 de marzo de 2020 expedido por la Gobernación de Norte de Santander, donde acoge lo estipulado por el Presidente de la República
- La resolución No. 00385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID 19.
- El Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno Nacional ordena la ampliación del aislamiento preventivo obligatorio e imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

A su turno, se dispuso en la parte resolutive del acto administrativo, lo siguiente:

*“ARTICULO PRIMERO: Compilar los Decretos N.” 022, 025, 027 y 032 de 2020, se amplía el aislamiento social, el cual quedara de la siguiente manera:*

*Declarar la situación de calamidad pública para hacer frente a la emergencia sanitaria adoptada por el Gobierno Nacional, por el termino de SEIS (6) MESES prorrogables, dependiendo de la evolución del COVID-19 y lo estipulado por el Presidente de la Republica, recomendaciones que son emitidas por el Consejo de Gestión de Riesgo y de Desastres del Departamento de Norte de Santander con el fin de realizar las acciones administrativas contractuales necesarias para la atención inmediata de la emergencia, de conformidad con lo indicado en la parte considerativa del presente decreto.*

*ARTICULO SEGUNDO: La actividad contractual se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y podrán contemplar cláusulas excepcionales de acuerdo con lo estipulado en los artículos 14 al 18 de Ley 80 de 1993.*

***ARTICULO TERCERO:** Que el control fiscal será ejercido por la Contraloría Departamental de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.*

***ARTICULO CUARTO: MEDIDAS SANITARIAS:** Como medidas Sanitarias que se tomarán a partir de la promulgación del presente decreto, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes:*

***4.1. PROHIBICION DE REUNIONES Y AGLOMERACIONES.** Queda prohibido en todo el Municipio de Santiago Norte de Santander, desde las 6 de la tarde (6 Pm), hasta las seis de la mañana (6 Am) desde la promulgación del presente decreto hasta el día treinta (30) de mayo de 2020, las reuniones y aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas sean públicas o privadas que concentren a más de diez (10) personas.*

**4.2. ORDENAR** el cierre del servicio:

- Biblioteca pública municipal: se prestará el servicio solo de manera virtual, pero NO presencial.

- Ludoteca: Se prestará el servicio solo de manera virtual, pero NO presencial

- Escuelas deportivas, clubes de formación deportiva, escenarios recreativos y/o deportivos, actividades de cultura, danza y música.

- Lugares públicos.

4.3. **SUSPENDER** la atención al público en la oficina del SISBEN, la cual se habilitará el servicio de manera virtual.

4.4. **SUSPENDER** la atención de la población beneficiaria del programa Vida, Colombia Mayor y familias en acción en las oficinas de la Alcaldía. SE deberá atender de manera virtual.

4.5. **ADOPCIÓN DE MEDIDAS:** Los establecimientos de comercio y mercados deben implementar las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y medidas para que no se genere aglomeración dentro y fuera de las instalaciones.

4.6. **SUSPENDER** el ingreso a la Alcaldía Municipal y entidades descentralizadas de vendedores ambulantes, adulto mayor y niños.

4.8. **ADOPCIÓN DE MEDIDAS:** Evitar el riego de jardines, lavado de vehículos en lugares públicos, fachadas de viviendas (uso adecuado del agua potable).

4.9. **SUSPENDER:** Las Actividades culturales y demás programadas para semana santa quedarán suspendidas hasta nueva orden.

4.10. La atención al público en las instalaciones de la Alcaldía Municipal será de manera restringida y se efectuará de la siguiente manera: de 8 am a 12 M en grupos de a dos (2) personas, si se llegasen a presentar más de dos personas las restantes deberán esperar en la entrada de la Alcaldía hasta tanto no se evacue la atención de las primeras.

4.11. Los funcionarios de la administración trabajarán en las instalaciones de la Alcaldía Municipal en jornada continua de lunes a sábado 7 Am a 1 Pm. Desde el 18 Hasta el 31 de marzo de 2020, situación que se podrá prorrogar dependiendo de la evolución del virus y las directrices del presidente de la Republica de Colombia.

4.12. El cierre del Palacio Municipal se efectuará a las 1 Pm, por lo cual todos sus funcionarios deberán salir de las instalaciones, nadie podrá quedarse en las oficinas sin excepción.

**ARTICULO QUINTO: TOQUE DE QUEDA GENERAL: ADOPTAR** como acción y medida transitoria de policía de prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19 dentro de la jurisdicción del municipio de Santiago, Norte de Santander el toque de queda para toda la población a partir del martes 17 de marzo de 2020 hasta el martes 24 de marzo de 2020, desde las nueve (9:00) pm hasta las cuatro (4:00) a.m.

**ARTICULO SEXTO: TOQUE DE QUEDA ESPECIAL: ADOPTAR** para las personas menores de dieciocho (18) años, toque de queda permanente las veinticuatro (24) horas del día, desde el día diecisiete (17) de marzo hasta el día veinte (20) de abril de 2020, y para las personas mayores de setenta (70) años, toque de queda permanente las veinticuatro (24) horas del día, desde el día diecisiete (17) de marzo hasta el día treinta (30) de mayo de 2020 , en consideración a los factores de alto riesgo de transmisión y afectación de la enfermedad para esos grupos de personas.

**ARTICULO SEPTIMO: EXCEPCIONES:** Con el fin de garantizar, la atención en salud y la atención a las emergencias, quedan exceptuados de la medida de toque de queda:

1. Los funcionarios de la alcaldía Municipal de Santiago, expresamente autorizados por el alcalde.

2. Los menores de dieciocho (18) y los adultos mayores de sesenta (60) años, que requieran atención médica.

3. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la fuerza pública, ministerio público, defensa civil, cruz roja, defensoría del pueblo, cuerpo oficial de bomberos, rama judicial, organismos de socorro y fiscalía general de la nación.

4. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinado a la atención domiciliar de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenece.

5. Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención prehospitalarios y la distribución de medicamentos a domicilio.

6. 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 requieran la atención de un servicio de salud.

7. Vehículos y personal de las empresas concesionarias del servicio público de aseo del municipio, debidamente acreditados.

8. Los empleados de servicios públicos domiciliarios que deban adelantar acciones concretas en este horario.

9. Están autorizados para su movilización los vehículos de transporte de carga y de alimentos y bienes perecederos que tengan como propósito surtir establecimientos comerciales.

10. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en caso de urgencia.

11. Podrán circular por las vías trabajadores dedicados a la adquisición, producción, transporte y abastecimiento de alimento, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para venta al público.

**ARTICULO OCTAVO: PROHIBICION DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES.** Queda prohibido en toda la jurisdicción del territorio del Municipio de Santiago Norte de Santander, desde la expedición del presente decreto y hasta las seis horas (6:00) del día treinta (30) de mayo de 2020, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio. Esta prohibición no comprende el expendio de bebidas embriagantes.

**ARTÍCULO NOVENO: ATENCIÓN MEDICA:** se solicita a la población del municipio de Santiago, acudir al centro de salud en el servicio de urgencias en los pacientes menores de dieciocho (18) años y mayores de sesenta (60) años con tapabocas y en compañía de un adulto responsable en los eventos de extrema necesidad y en condiciones donde se vea el riesgo inminente a la vida, esto con el fin de evitar la congestión y aglomeración en la prestación de servicio.

**ARTICULO DECIMO: LINEA DE ATENCIÓN:** Como línea de atención municipal de respuesta inmediata ante los posibles síntomas del COVID-19 queda habilitado el número 321-360-8361 antes de acudir a la IPS Santiago.

**ARTICULO DECIMO PRIMERO: EJECUCIÓN:** Se manifiesta que estas medidas son de inmediata ejecución, tiene carácter preventivo y obligatorio, por lo anterior la administración realizara visitas de seguimiento para verificación del cumplimiento de las mismas.

**ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO. AISLAMIENTO SOCIAL PARA TODOS:** Establézcase como medida prevención y contención el aislamiento social obligatorio en toda la jurisdicción del territorio del Municipio de Santiago Norte de Santander a partir del día sábado 21 de marzo desde las 04:00 am hasta el día lunes 27 de abril a las cero horas (00:00 a.m) en todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas, en especial lo dispuesto en el artículo segundo de la Resolución N.º 000464 del 18 de marzo de 2020.

**PARAGRAFO.** No están contempladas en esta medida las restricciones contenidas en el artículo cuarto del Decreto 420 de 2020, que no son otras que las instrucciones que el Gobierno Nacional imparte en materia de orden público.

**ARTÍCULO DECIMO TERCERO. EXCEPCIONES AL AISLAMIENTO SOCIAL.** Con el fin de garantizar, la atención en salud y la atención a las emergencias, quedaran exceptuados de la medida del aislamiento social:

1. Los funcionarios de la alcaldía Municipal de Santiago, expresamente autorizados por el alcalde.

2. Los menores de dieciocho (18) y los adultos mayores de sesenta (60) años, que requieran atención médica.
3. Los trabajadores de las Farmacias.
4. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la fuerza pública, ministerio público, defensa civil, cruz roja, defensoría del pueblo, cuerpo oficial de bomberos, rama judicial, organismos de socorro y fiscalía general de la nación y funcionarios de la ESE Centro Puesto de Saludo Santiago.
5. Se autoriza en la mañana el servicio de la recolección de aseo.
6. Los vehículos de emergencia y su conductor.
7. Los expendedores de alimentos minoritarios, haciéndolo a través en domicilios mas no atendiendo al público, con las medidas sanitarias pertinentes.

**ARTICULO DECIMO CUARTO.** Imponer transitoriamente a partir del día lunes 13 de abril de 2020 a las 00.00 horas, hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la Republica, un pico y cedula obligatorio en el Municipio de Santiago para todos sus habitantes, para la realización de las siguientes actividades:

1. Compras en supermercados y tiendas, así como para todos los demas establecimientos dedicados a la venta de viveres y demas elementos alimenticios.
2. La utilización de los servicios bancarios, retiros, pagos y similares tanto en los establecimientos bancarios como en los cajeros automáticos y demas centros de pagos destinados al recibo, recaudo de cobros de toda naturaleza.
3. La realización de cobros de auxilios, subsidios y similares en centros de acopio y pago autorizados para tal efecto.
4. El recibo y envío de giros y mercancías en establecimientos legalmente autorizados para tal efecto.
5. Centros de pagos de telefonía celular y servicios similares.

**ARTICULO DECIMO QUINTO.** Para tal efecto, se determina el siguiente orden de pico y cedula, para el normal el ejercicio de las actividades anteriormente descritas:

#### **ULTIMO DIGITO DE LA CEDULA DIA HABILITADO**

- 1-2 Lunes
- 3-4 Martes
- 5-6 Miércoles
- 7-8 Jueves
- 9-0 Viernes

#### **FINES DE SEMANA**

- 1-2-3-4-5 Sábado
- 4-5-6-7-8 Domingo

**PARAGRAFO PRIMERO. EXCEPCIONES AL PICO Y CEDULA.** Se establecen las siguientes

#### **Excepciones al pico y cedula:**

Comerciantes que deban desplazarse desde su hogar, hasta la dirección donde se ubica su establecimiento.

2. Personas debidamente autorizadas e identificadas que deban realizar los cobros de los Adultos Mayores, según Cronograma de Pagos del Municipio de Santiago.
3. Personas que hagan tránsito en su sector de residencia, cuando necesiten abastecerse de frutas y verduras, mientras los vehículos que ofertan estos productos, se encuentren en el sector correspondiente.
4. Urgencia médica y su acompañante.
5. Los fines de semana las personas provenientes del área rural de Santiago, no tendrán restricción de pico y cédula.
6. Los funcionarios de la alcaldía Municipal de Santiago, expresamente autorizados por el alcalde.

**ARTICULO DECIMO SEXTO.** *Con el fin de garantizar el orden público y el aislamiento social decretado por el Gobierno Nacional, se establece como horario de atención al público en los abastos, Mini Abastos y tiendas mixtas, Establecimientos Públicos, Panaderías, Charcuterías, Establecimientos Comerciales, Sitios de Recargas, Puntos de pago y Transferencias, Puestos de Apuestas, Juegos en líneas, Papelerías, Giros, expedíos de insumos agrícolas o veterinarios del Municipio de seis de la mañana a medio día (6 am a 12 m).*

**PARAGRAFO.** *Excepciones al horario: Punto Efecty. Se le autoriza abrir en horario Lunes a Viernes de 2:00 pm a 4:00 pm, con el finde realizar pagos de subsidios económicos del Gobierno.*

**ARTICULO DECIMO SEPTIMO.** *Con el fin de garantizar el orden público y el aislamiento social Decretado por el Gobierno Nacional, se establece como horario de atención al público en las Droguerías y Farmacias del Municipio de seis de la mañana a seis de la tarde (6 am a 6 pm).*

**PARAGRAFO.** *Excepciones al horario: En caso de despachar medicina necesaria en una Urgencia Vital.*

**ARTICULO DECIMO OCTAVO.** *Con el fin de garantizar el orden público y el aislamiento social Decretado por el Gobierno Nacional, se prohíbe el tránsito o movilidad de vehículos tipo motocicleta, motocarros, tricimotos y cuatrimotos con acompañante, parrillero o parrillera las 24 horas del día.*

**PARAGRAFO PRIMERO.** *Se exceptúa de esta medida los motociclistas miembros de la fuerza pública, autoridades de tránsito, personal de seguridad de las entidades del estado, personal de los organismos de salud y socorro, escoltas debidamente registrados en la superintendencia de vigilancia y seguridad privada de los funcionarios del orden nacional, departamental y municipal, siempre y cuando se encuentren en ejercicio de sus funciones, Funcionarios de la Alcaldía Municipal de Santiago, en función de la calamidad pública y debidamente autorizados por el Alcalde Municipal.*

**ARTICULO DECIMO NOVENO. SANCIONES:** *Se manifiesta que quien incumpla lo ordenado por el presente decreto será sometido a las sanciones de Ley medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de*

**ARTICULO VIGESIMO.** *Se manifiesta que estas medidas son de inmediata ejecución, tiene carácter preventivo y obligatorio, por lo anterior la administración realizara visitas de seguimiento para verificación del cumplimiento de las mismas.*

**ARTICULO VIGESIMO PRIMERO.** *REMITIR copia del presente acto administrativo a la Policía Nacional a los Organismos de seguridad que operen en el Municipio de Santiago y demás autoridades, para lo de su competencia.*

**ARTICULO VIGESIMO SEGUNDO.** *ORDENAR la publicación del presente acto administrativo para su difusión y conocimiento de la comunidad en general.*

**ARTICULO VIGESIMO TERCERO.** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición."*

Se denota de la lectura del Decreto 037 del 12 de abril de 2020, que el Alcalde Municipal se encarga de adoptar medidas en materia de orden público, concretadas en: (i) Sobre actividades comerciales; (ii) La prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; (iii) La prohibición de reuniones y aglomeraciones; (iv) el toque de queda permanente de niños, niñas y adolescentes desde la fecha del acto administrativo y hasta el 20 de abril de 2020; y (v) Orden de pico y cédula para las actividades dentro del municipio.

Las medidas adoptadas por el Alcalde Municipal son de carácter general. Significa ello, que cobija a todos los ciudadanos, de tal suerte que se satisface el presupuesto atinente a que se trate de un acto de contenido general.

En relación con lo relativo al ejercicio de la función administrativa evidenciamos, que se encuentra cumplido, puesto que el Alcalde Municipal, en ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, expidió el Decreto 037 del 12 de abril de 2020, invocando los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política, como las Leyes 1551 de 2012 y 1801 de 2016, entre otras normas, que facultan expresamente al Alcalde como primera autoridad administrativa del Municipio, para la realización de sus funciones, en tratándose del orden público.

Además, la condición de procedencia, se refiere a que el acto administrativo de contenido general sea dictado en ejercicio de la función administrativa y tenga como fin desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

Al respecto tenemos, que las consideraciones del Decreto 037 se cimentaron en el **ejerció el poder administrativo de policía, citándose para el efecto, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que consagra, entre otras funciones del Alcalde, las siguientes:**

“(..)

*b) En relación con el orden público:*

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

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

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

*b) Decretar el toque de queda;*

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

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

*(..) 3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.*

*4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.*

*El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.*

*(..) **PARÁGRAFO 1o.** La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo (...).*

Como también, en lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, según lo cual, es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, conservar el orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. Los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, disponen que competen al alcalde las siguientes precisas facultades:

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

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

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

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. *Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
8. *Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
9. *Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*
10. *Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.*
11. *Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*
12. *Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”*

Se desprende de lo anterior, que el Decreto 037 del 2020 proferido por el alcalde municipal de Santiago, no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias, si no en pleno uso de atribuciones ordinarias, lo que torna en improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en el Decreto Municipal se atiende a lo dispuesto por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 420 de 2020, expedido en materia de orden público y se alude a la Resolución No. 385 de del 12 de marzo de 2020, mediante la cual de declarar la emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal remitido por el Alcalde de Santiago, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que el Decreto 037 de 2020 no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales, tienen un control inmediato de legalidad.

Precisamente, el Alcalde Municipal hizo uso de las atribuciones propias como policía administrativa, que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción.

En este sentido, resulta pertinente destacar que el Control Inmediato de Legalidad opera única y exclusivamente frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en desarrollo de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales, pues para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el ordenamiento prevé los medios ordinarios.

Lo anterior, sin perjuicio de que el examen de juridicidad del Decreto 037 del 12 de abril de 2020, pueda surtirse a través del medio de control de nulidad simple.

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

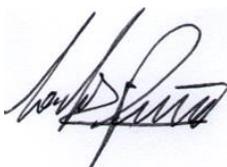
**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad el Decreto 037 del 12 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Santiago, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE TOLEDO** 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 del \_15 de julio de 2020)



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

**Magistrado Ponente:** Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad  
**Radicado No:** 54-001-23-33-000-2020-00325-00  
**Acto** Decreto No. 073 del 05 de mayo de 2020 de la Alcaldía  
**Administrativo:** Municipal de Abrego, Norte de Santander

### I. ASUNTO

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander a proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad (CIL) del Decreto No. 073 del 05 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se profieren medidas en materia de orden público para la prevención del coronavirus en el municipio de Abrego, Norte de Santander”*, expedido por el Alcalde Municipal de Abrego.

### II.- ANTECEDENTES

#### 2.1. Actuación procesal

Mediante auto del 12 de mayo de 2020, el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del presente acto administrativo, con el objeto de efectuar el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De conformidad con el artículo 151, numeral 14 del CPACA se ordenó la fijación de aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a intervenir en el proceso; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto en cuestión y se corrió traslado al delegado de la

Procuraduría General de la Nación, para que rindiera concepto, sin manifestación alguna al respecto.

### **III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

#### **3.1. Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), le corresponde a la Sala Plena de esta 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 en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por lo tanto, en el sub examine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, y control del Decreto 073 del 05 de mayo de 2020, expedido por el Municipio de Abrego.

#### **3.2. Problema jurídico**

Se contrae a determinar si en el caso concreto procede efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 073 del 05 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Abrego, o si por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello?

#### **3.3. Tesis de la Sala**

Considera la Sala que no resulta procedente ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto No. 073 del 05 de mayo de 2020, pues si bien el mismo es un acto administrativo de carácter general expedido por una autoridad administrativa, no se expide en desarrollo de un Decreto legislativo.

#### **3.4. Marco normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad**

La Ley 1437 de 2011, en el artículo 136 contempla el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

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

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

Se desprenden de la norma en cita, que el control inmediato de legalidad procede únicamente cuando se configuran los siguientes presupuestos:

- a) Debe tratarse de actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, esto es, haber sido proferidos en ejercicio de función administrativa.
- c) Se requiere que tales actos hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción, esto es, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden: (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) estado de emergencia económica, social y ecológica.

A su turno, la competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

#### **3.4.1. Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional.**

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 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», ordenando 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.

Posteriormente, el señor Presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», adoptando las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

### **3.4.2. Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia**

El estado de emergencia económica, social y ecológica es uno de los estados de excepción previstos en el Capítulo 64 del Título VII de la Constitución Política de 1991 (arts. 212 a 215). De acuerdo con el artículo 215 de la Carta, este procede cuando sobrevienen hechos distintos a aquéllos que configuran la guerra exterior (CP, art. 212) y la conmoción interior (CP, art. 213), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

El Consejo de Estado<sup>1</sup> indicó que en el caso específico del estado de emergencia de que trata el artículo 215 constitucional, se expiden: el Decreto declarativo, es decir, el que declara la situación de emergencia y aquellos Decretos con fuerza de ley, denominados legislativos, destinados a conjurar o remediar, solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En palabras del honorable Consejo de Estado<sup>2</sup>, los Decretos mencionados se les atribuyen las siguientes características:

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10, providencia del 11 de mayo de 2020, rad. 1100103150002020-0094400, C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 20 de abril de 2020, Rad. 11001-03-15000-2020-01139-00.

**- En cuanto a su forma:**

- Deben llevar la firma del Presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.
- Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

**- Respecto de su contenido:**

Se distingue entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

- En el Decreto que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.
- Los Decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

**- En lo relativo a su control:**

Los Decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

- Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumple con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

- Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Por su parte, las características específicas de los Decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:

- Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.
- Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.
- Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.
- Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores

#### **3.4.5. Los actos susceptibles de control inmediato de legalidad y los requisitos para la procedencia del medio de control**

De acuerdo con los artículos 20, 136 y 185 de la Ley 137 de 1994, los actos enjuiciables a través del medio de control de legalidad son aquellos que de manera expresa desarrollan decretos legislativos.

El Consejo de Estado, en providencia emitida dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2020-01123-00, expuso lo siguiente:

*“(...) De acuerdo con los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado “las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción” cuando emanen de las autoridades nacionales.*

*De otra parte, el artículo 185 CPACA determinó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, “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 (...)”.*

Se reiteran los requisitos para la procedencia del control inmediato de legalidad en:

1) Que se trate de un acto de contenido general; 2) Expedido en ejercicio de la función administrativa y 3) Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Si el acto remitido por la autoridad no cumple una o las dos condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para ejercerlo.

#### **4. Estudio del acto administrativo objeto de revisión.**

En el presente caso es objeto de control inmediato de legalidad el Decreto No. 073 del 05 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Abrego, mediante el cual se expiden normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Al revisar el contenido del Decreto 073 del 05 de mayo de 2020, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- Los artículos 2, 49, 79, 296 y 315 de la Constitución Política.
- El artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015

- La declaración de la OMS de fecha 11 de marzo de 2020.
- La resolución No. 00385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID 19.
- La resolución 380 del Ministerio de Salud y Protección Social ordena adoptar medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del Coronavirus COVID-19
- El artículo 91 de la Ley 136 de 1994.
- El Decreto Legislativo 593 de fecha 24 de abril de 2020 dispone nuevos lineamientos para el aislamiento durante la crisis sanitaria, incluyendo las excepciones del caso.

A su turno, se dispuso en la parte resolutive del acto administrativo, lo siguiente:

*“ARTÍCULO PRIMERO. Decrétese en el Municipio de Abrego Norte de Santander, el toque de queda por el periodo comprendido, entre las 07:00 pm hasta las 4:00 am los días ocho (08) de mayo y nueve (09) de mayo de 2020.*

*PARAGRAFO. Acátense las excepciones dispuestas en el Decreto Legislativo 593 de fecha 24 de abril de 2020, y las adoptadas en el decreto 069 del 26 de Abril de 2020 emanado la Alcaldía Municipal de Abrego, en cuanto a la movilización restringida de personas.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. La violación e inobservancia de la medida adoptada mediante el presente Decreto, dará lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

*ARTICULO TERCERO. Remitir el presente Acto Administrativo a las autoridades competentes para el ejercicio del respectivo control de legalidad.*

*El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”.*

Se denota de la lectura del Decreto 073 del 05 de mayo de 2020, que el Alcalde Municipal se encarga de adoptar medidas en materia de orden público, concretadas en: (i) el toque de queda por el periodo comprendido, entre los días ocho de mayo y nueve de mayo de 2020; (ii) La prohibición de reuniones y aglomeraciones; y, (iii) Sanciones penales y multas a quienes violen la medida adoptada en el decreto.

Las medidas adoptadas por el Alcalde Municipal son de carácter general. Significa ello, que cobija a todos los ciudadanos, de tal suerte que se satisface el presupuesto atinente a que se trate de un acto de contenido general.

En relación al segundo requisito, relativo al ejercicio de la función administrativa evidenciamos, que se encuentra cumplido, puesto que el Alcalde Municipal, en ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, expidió el Decreto 073 del 05

de mayo de 2020, invocando los artículos 2, 49, 79, 296 y 315 de la Constitución Política, como las Leyes 136 de 1994 y 1751 de 2015, entre otras normas, que facultan expresamente al Alcalde como primera autoridad administrativa del Municipio, para la realización de sus funciones, en tratándose del orden público.

La tercera condición de procedencia, se refiere a que el acto administrativo de contenido general sea dictado en ejercicio de la función administrativa y tenga como fin desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

Al respecto tenemos, que las consideraciones del Decreto 073 se cimentaron en el **ejerció el poder administrativo de policía, citándose para el efecto, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que consagra, entre otras funciones del Alcalde, las siguientes:**

“(...)

*b) En relación con el orden público:*

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

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

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

*b) Decretar el toque de queda;*

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

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

*(...) 3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.*

*4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.*

*El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.*

*(...) **PARÁGRAFO 1o.** La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo (...).*

Como también, en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con el artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, según lo cual, es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, conservar el orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, que regula el derecho fundamental a la salud precisa las siguientes facultades:

*“Artículo 5°. Obligaciones del Estado. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:*

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

*b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema;*

*c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales;*

*d) Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio;*

*e) Ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto;*

*f) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población;*

*g) Realizar el seguimiento continuo de la evolución de las condiciones de salud de la población a lo largo del ciclo de vida de las personas;*

*h) Realizar evaluaciones sobre los resultados de goce efectivo del derecho fundamental a la salud, en función de sus principios y sobre la forma como el Sistema avanza de manera razonable y progresiva en la garantía al derecho fundamental de salud;*

*i) Adoptar la regulación y las políticas indispensables para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos para atender de manera oportuna y suficiente las necesidades en salud de la ,1 población;*

*j) Intervenir el mercado de medicamentos, dispositivos médicos e insumos en l salud con el fin de optimizar su utilización, evitar las inequidades en el acceso,*

*asegurar la calidad de los mismos o en general cuando pueda derivarse una grave afectación de la prestación del servicio”.*

Se desprende de lo anterior, que el Decreto 073 del 2020 proferido por el alcalde municipal de Abrego, no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias, sino en pleno uso de atribuciones ordinarias, lo que torna en improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en el Decreto Municipal se atiende a lo dispuesto por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 593 de 2020, expedido en materia de orden público y se alude a la Resolución No. 385 de del 12 de marzo de 2020, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

No obstante lo anterior y ser el Decreto 593 de 2020 un Decreto legislativo expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en el que se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia covid-19 y el mantenimiento del orden público, el acto administrativo municipal objeto de análisis no hace propiamente un desarrollo del mencionado decreto nacional sino que se fundamenta en funciones administrativas que se encuentran reglamentadas en otras normas en materia policiva, por lo que resulta su análisis improcedente de la luz de las reglas antes citadas.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal remitido por el Alcalde de Abrego, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que el Decreto 073 de 2020 no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad, esto pese a enunciarse en el cuerpo del acto administrativo bajo estudio.

Es así como precisamente, el Alcalde Municipal hizo uso de las atribuciones propias como policía administrativa, que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción.

En este sentido, resulta pertinente destacar que el Control Inmediato de Legalidad opera única y exclusivamente frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en desarrollo de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales, pues para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el ordenamiento prevé los medios ordinarios.

Lo anterior, sin perjuicio de que el examen de juridicidad del Decreto 073 del 05 de mayo de 2020, pueda surtirse a través de otro medio de control.

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**

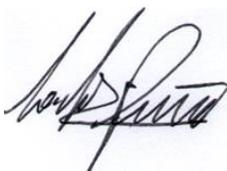
**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad el Decreto 073 del 05 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Abrego, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE ABREGO** 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 del \_15 de julio de 2020)



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**

**Magistrado.-**



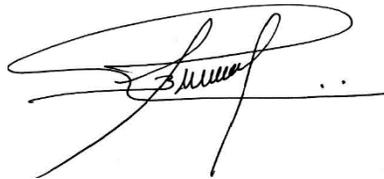
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

**Magistrado.-**



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

**Magistrada.-**



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**

**Magistrado.-**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**

**Magistrado.**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Sustanciador:** Dr. Carlos Mario Peña Díaz.

<b>Expediente:</b>	<b>Rad.</b> 54-001-23-33-000-2020-00330-00 <b>Acumulado:</b> 54-001-23-33-000-2020-00389-00
<b>Entidad Administrativa:</b>	Municipio de Ocaña
<b>Medio de control:</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Tipo de providencia</b>	Sentencia

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a emitir sentencia de única instancia que pone fin a la actuación del control inmediato de legalidad de los Decretos No. 062 del 08 de mayo de 2020 y 068 del 22 de mayo de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña.

### I. ANTECEDENTES

Fueron remitidos por parte de la Alcaldía Municipal de Ocaña los Decretos No. 062 del 08 de mayo de 2020 y 068 del 22 de mayo de 2020 y repartidos mediante los procesos 2020-00330 y 2020-00389, a los Magistrados Carlos Mario Peña Díaz y Robiel Amed Vargas González respectivamente.

Mediante autos de fecha 11 y 26 de mayo de 2020, se avocó el conocimiento de los diferentes procesos y con auto del dieciséis (16) de junio de 2020, se decretó la acumulación del expediente 2020-00389 al proceso 2020-00330 donde funge como Ponente el Magistrado Carlos Mario Peña Díaz.

El señor Procurador para Asuntos Administrativos II no recorrió el traslado para emitir concepto.

### II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

#### 2.1. Competencia

De acuerdo con el artículo 151-14 del CPACA, esta Corporación es competente por la materia para ejercer en única instancia el control inmediato de legalidad de los Decretos expedidos por el Municipio de Ocaña en el presente proceso acumulado, por cuanto fueron expedidos por una autoridad territorial (Alcalde Municipal), en

ejercicio de la función administrativa, habiéndose expedido los actos en el Departamento de Norte de Santander.

## **2.2. Marco normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad**

La Ley 1437 de 2011, en el artículo 136 contempla el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

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

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

Se desprenden de la norma en cita, que el control inmediato de legalidad procede únicamente cuando se configuran los siguientes presupuestos:

- a) Debe tratarse de actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, esto es, haber sido proferidos en ejercicio de función administrativa.
- c) Se requiere que tales actos hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción, esto es, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) estado de emergencia económica, social y ecológica.

A su turno, la competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

## **2.3. Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional.**

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 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»,

ordenando 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.

Posteriormente, el señor Presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», adoptando las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

#### **2.4. Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia**

El estado de emergencia económica, social y ecológica es uno de los estados de excepción previstos en el Capítulo 64 del Título VII de la Constitución Política de 1991 (arts. 212 a 215). De acuerdo con el artículo 215 de la Carta, este procede cuando sobrevienen hechos distintos a aquéllos que configuran la guerra exterior (CP, art. 212) y la conmoción interior (CP, art. 213), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

El Consejo de Estado<sup>1</sup> indicó que en el caso específico del estado de emergencia de que trata el artículo 215 constitucional, se expiden: el Decreto declarativo, es decir, el que declara la situación de emergencia y aquellos Decretos con fuerza de ley, denominados legislativos, destinados a conjurar o remediar, solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En palabras del honorable Consejo de Estado<sup>2</sup>, los Decretos mencionados se les atribuyen las siguientes características:

##### **- En cuanto a su forma:**

- Deben llevar la firma del Presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.
- Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

##### **- Respecto de su contenido:**

Se distingue entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10, providencia del 11 de mayo de 2020, rad. 1100103150002020-0094400, C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 20 de abril de 2020, Rad. 11001-03-15000-2020-01139-00.

- En el Decreto que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.
- Los Decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

**- En lo relativo a su control:**

Los Decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

- Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.
- Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Por su parte, las características específicas de los Decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:

- Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.
- Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.
- Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte

del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

- Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores

## **2.5. Los actos susceptibles de control inmediato de legalidad y los requisitos para la procedencia del medio de control**

De acuerdo con los artículos 20, 136 y 185 de la Ley 137 de 1994, los actos enjuiciables a través del medio de control de legalidad son aquellos que de manera expresa desarrollan decretos legislativos.

El Consejo de Estado, en providencia emitida dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2020-01123-00, expuso lo siguiente:

*“(..). De acuerdo con los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado “las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción” cuando emanen de las autoridades nacionales.*

*De otra parte, el artículo 185 CPACA determinó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, “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 envió de los mismos, se procederá así (...)”.*

Se reiteran los requisitos para la procedencia del control inmediato de legalidad en: 1) Que se trate de un acto de contenido general; 2) Expedido en ejercicio de la función administrativa y 3) Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Si el acto remitido por la autoridad no cumple una o las dos condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para ejercerlo.

## **3. De la revisión de los actos administrativos**

Los actos administrativos que convocan la atención de la Sala en esta oportunidad son los proferidos por el Alcalde Municipal de Ocaña, contenidos en:

- El Decreto 062 del 08 de mayo de 2020, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 636 DEL 6 DE MAYO DE 2020 CON EL FIN DE IMPARTIR INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO*”

- El Decreto 068 del 22 de mayo de 2020, “POR EL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO 062 DEL 8 DE MAYO 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, la Sala procederá a realizar el análisis de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos enunciados, previo a lo cual hará las siguientes precisiones:

El control de legalidad que efectúa la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, produce efectos desde que el acto administrativo nació a la vida jurídica, razón por la cual, aunque se hubiera derogado, perdido su vigencia o modificado, debe estudiarse si se ajusta al ordenamiento jurídico por los efectos que pudo producir y las situaciones jurídicas particulares que resultaron cobijadas. Ello es así, por cuanto existe una diferenciación entre la validez de una norma jurídica y su vigencia, de tal suerte, que el acto es válido desde su formación o expedición y es nulo, conforme al artículo 137 del CPACA, cuando: (i) ha sido expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse, (ii) o sin competencia, (iii) o en forma irregular, (iv) o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, (v) o mediante falsa motivación, (vi) o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Ahora bien, el artículo 91 *ibídem*, prescribe que los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pero pierden su fuerza ejecutoria, es decir, perderán obligatoriedad, entre otros eventos, cuando pierden su vigencia, sin embargo, en éste caso no se afecta la validez del acto y por tanto se deja incólume la presunción de legalidad que lo acompaña, *contrario sensu*, a lo que sucede cuando la Jurisdicción Contenciosa Administrativo declara la nulidad.

En consecuencia, la derogatoria, modificación o subrogación de un acto administrativo no implica que no se pueda realizar el control de legalidad.

Teniendo de presente lo anterior, tenemos que en el *sub examine* se busca determinar si el Decreto 062 del 08 de mayo de 2020, y así mismo, el Decreto 068 del 22 de mayo de 2020 que lo modificó, expedidos por el Alcalde Municipal de Ocaña son susceptibles de ser estudiados a través del control inmediato de legalidad. En caso de superarse el test de procedibilidad, deberá determinar la Sala si se ajustan a la legalidad.

Pues bien, el Decreto 062 del 08 de mayo de 2020, se fundó en los siguientes aspectos normativos:

- ❖ Los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, numeral 4, 296, 303 y 315 de la Constitución Política.
- ❖ El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, artículo 29.
- ❖ Los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016.
- ❖ La Ley 1751 de 2015.

- ❖ La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, “por la cual se declarar la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.
- ❖ El Decreto 402 del 13 de marzo de 2020.
- ❖ La Circular 020 del 16 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación nacional.
- ❖ La resolución No. 450 del 17 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- ❖ La resolución No. 453 del 18 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- ❖ La resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020.
- ❖ El Decreto 418 de 2020, “mediante el cual se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID 19 se aplicaran de manera preferente e inmediata las disposiciones de gobernadores y alcaldes”.
- ❖ El Decreto 457 del 2020, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio.
- ❖ El Decreto 531 del 08 de abril de 2020.
- ❖ El Decreto 539 de 2020.
- ❖ El Decreto 593 de 2020.
- ❖ El Decreto 636 del 08 de mayo de 2020.

En la parte resolutive del Decreto se dispuso:

*“DECRETA:*

*ARTICULO PRIMERO: ADOPTAR en el Municipio de Ocaña, Norte de Santander, las medidas establecidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto legislativo 636 del 6 de mayo de 2020, y en consecuencia ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ocaña, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*ARTICULO SEGUNDO: DECRETAR EL TOQUE DE QUEDA (...)*

*ARTICULO TERCERO: Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se ordena en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 permitir el derecho circulación de las personas en los siguientes casos: (...)*

*Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.*

*Parágrafo 2. Para los numerales 2, 3, 12, 20, 27, 36 y 40 se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para la realización de las actividades descritas anteriormente y con el ánimo de lograr la mayor efectividad de las medidas señaladas por el gobierno nacional, se adoptará en todo el municipio de Ocaña la medida de pico y cédula para el desplazamiento confines de abastecimiento familiar y de realización de las actividades bancarias, financieras,*

notariales, adquisición de los productos y en general las actividades descritas en los numerales aquí referidos, el cual funcionará de acuerdo al último dígito e la cédula de ciudadanía de quien realizara el desplazamiento y quien deberá portar el documento original, ya que será exigido por el establecimiento comercial en las fechas asignadas en los horarios comprendidos de 7:00 am a 10:00 am y de 2:00 pm a 4:00 pm. (...)

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su casa de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

**Parágrafo 5. 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.**

Parágrafo 6. Para el numeral 37 se permitirá la realización de actividades descritas anteriormente, bajo el cumplimiento de las siguientes medidas: (...)

**Parágrafo 7. Para el ejercicio de actividades de construcción relacionadas en los numerales 17 y 18 del presente artículo, se deben cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución No. 666 del 24 de abril del presente año y aquellas que la modifiquen o las adopte la administración municipal, para lo cual deberán diligenciar el formulario de Registro Empresarial ante la Secretaría de Planeación Municipal, quien deberá verificar previamente el cumplimiento de las medidas establecidas por el Gobierno Nacional para poder iniciar las respectivas obras.**

**Parágrafo 8. Para el ejercicio de actividades relacionadas en el numeral 33 del presente artículo, se deben cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para lo cual deberán diligenciar el formulario de Registro Empresarial ante la Secretaría de Planeación Municipal, quien deberá verificar previamente el cumplimiento de las medidas establecidas por el Gobierno Nacional para poder iniciar las respectivas actividades.**

**Parágrafo 9. Para el ejercicio de actividades contempladas en el numeral 34 el perito debe estar inscrito en el Registro Nacional de Avaluadores y se desarrollará de conformidad al pico y cédula y horario establecido en el parágrafo 2 del presente artículo, cumpliendo con las medidas de bioseguridad estipulado por las autoridades de salud.**

**Parágrafo 10. Para las actividades descritas en los numerales 2,3,20,27 en lo relacionado con servicios bancarios y financieros, 36, 40 y 41 del presente artículo, se deberán cumplir las siguientes medidas:**

- Cumplir con las medidas de bioseguridad establecidas por las autoridades de salud, especialmente en lo relacionados con un área de desinfección para empleados y usuarios del servicio, uso de tapabocas, quantes y desinfección de las áreas de trabajo.
- No permitir la aglomeración de personas al interior del establecimiento de comercio, teniendo en cuenta para ello la capacidad del establecimiento, garantizando en todo caso la distancia entre empleados y usuarios o clientes de mínimo un metro entre cada uno de ellos, señalizando debidamente los sitios donde deben ubicarse para su atención y despacho y para las respectivas filas tanto al interior como al exterior del establecimiento de comercio.

ARTICULO CUARTO: Se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en todo el territorio municipal a partir de las cero horas (00:00 am) del día 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del día 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes

ARTÍCULO QUINTO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, dará lugar a las sanciones previstas en el artículo 368 del Código Penal y a las multas (...)

(...)

ARTICULO SEXTO; Vigencia El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. (...).

Posteriormente, se profirió el Decreto 068 de 2020, mediante el cual se modificó el Decreto anterior, el cual se sustentó en los siguientes fundamentos:

- ❖ Los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, numeral 4, 296, 303 y 315 de la Constitución Política.
- ❖ El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, artículo 29.
- ❖ Los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016.
- ❖ La Ley 1751 de 2015.
- ❖ El Decreto 689 de 2020.
- ❖ La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, “por la cual se declarar la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.
- ❖ El Decreto 402 del 13 de marzo de 2020.
- ❖ La Circular 020 del 16 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación nacional.
- ❖ La resolución No. 450 del 17 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- ❖ La resolución No. 453 del 18 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- ❖ La resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020.
- ❖ El Decreto 418 de 2020, mediante el cual se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID 19 se aplicaran de manera preferente e inmediata las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

- ❖ El Decreto 457 del 2020, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio.
- ❖ El Decreto 531 del 08 de abril de 2020.
- ❖ El Decreto 539 de 2020.
- ❖ El Decreto 593 de 2020.
- ❖ El Decreto 636 del 08 de mayo de 2020.
- ❖ El Decreto 639 del 22 de mayo de 2020.

En virtud de lo anterior, el Alcalde Municipal adoptó las siguientes medidas:

“DECRETA

ARTICULO PRIMERO: PRORROGAR el decreto municipal 062 del 8 de mayo de 2020 (...) y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: MODIFICAR El artículo segundo del decreto 062 de 8 de mayo de 2020. DECRETAR EL TOQUE DE QUEDA (...)

Se denota de la lectura de los Decretos en mención, que de una parte, el Alcalde Municipal se encarga de adoptar medidas en materia de orden público, concretadas en: (i) El aislamiento preventivo obligatorio; (ii) El toque de queda; (iii) restricción a la movilidad; (iv) el pico y cédula, y (v) la restricción del expedido de bebidas embriagantes. Mientras que, en el artículo tercero, parágrafos 5, 7, 8, 9 y 10 del Decreto 062 del 08 de mayo hogaño, prorrogado en sus precisos términos por el Decreto 068 del mismo mes, se da aplicación a lo dispuesto en el Decreto 539 del 13 de abril de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Las medidas adoptadas por el Alcalde Municipal son de carácter general. Significa ello, que cobija a todos los ciudadanos, de tal suerte que se satisface el presupuesto atinente a que se trate de un acto de contenido general.

En relación al segundo requisito, relativo al ejercicio de la función administrativa evidenciamos, que se encuentra cumplido, puesto que el Alcalde Municipal, en ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, expidió los Decretos 062 y 068 del mes de mayo, invocando los artículos 2, 296 y 315 de la Constitución Política, como las Leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016, entre otras normas, que facultan expresamente al Alcalde como primera autoridad administrativa del Municipio, para la realización de sus funciones, en tratándose del orden público.

La tercera condición de procedencia, se refiere a que el acto administrativo de contenido general sea dictado en ejercicio de la función administrativa y tenga como fin desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

Al respecto tenemos, que pese a que en el acto administrativo se adoptaron varias decisiones, únicamente el artículo tercero, en sus parágrafo 5, 7, 8, 9 y 10 del Decreto 062 del 08 de mayo de 2020, desarrolló un Decreto legislativo, esto es, el

Decreto 539 del 13 de abril de 2020, mediante el cual se dictaron medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

En consecuencia, advierte desde ya ésta Sala Plena, que únicamente se hará un estudio del artículo tercero, parágrafos 5, 7, 8, 9 y 10 del acto administrativo contenido en el Decreto No. 062, toda vez, que las demás disposiciones emanadas del Alcalde Municipal de Ocaña no obedecieron al desarrollo de decretos legislativos.

Contrario sensu, es que se cimentaron en los Decretos ordinarios No. 418, 457, 531, 593 y 636 del 2020, como en las resoluciones No. 450 del 17 de marzo de 2020, No. 453 del 18 de marzo de 2020 y No. 464 del 18 de marzo de 2020 y en el **ejercicio del poder administrativo de policía, citándose para el efecto, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que consagra, entre otras funciones del Alcalde, las siguientes:**

“(…)

*b) En relación con el orden público:*

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

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

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

*b) Decretar el toque de queda;*

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

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

*(…) 3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.*

*4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.*

*El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.*

(...) **PARÁGRAFO 1o.** *La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo (...).*

Como también, en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, según lo cual, es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, conservar el orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. Los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, disponen que compete al alcalde las siguientes precisas facultades:

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

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

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

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.

2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”

En consecuencia, dichas medidas se ciñen a las facultades ordinarias del Alcalde Municipal en materia de orden público, razón por la cual, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad en torno a tales disposiciones del Decreto 062 del 08 de mayo de 2020, prorrogado por el Decreto 068 del 22 de mayo, comoquiera, que no fueron dictadas en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias.

Finalmente, cabe precisar, que aunque en la parte considerativa del Decreto 068 del 22 de mayo de 2020, se hace referencia al Decreto 639 del 2020, que ostenta la condición de legislativo. Se cita el Decreto 068 en sus términos:

*“Que, el Gobierno nacional expidió el del Decreto 639 del 22 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia del Coronavirus COVID -19, y el mantenimiento del orden público”, prorrogando sus efectos hasta el 31 de mayo de 2020”*

Lo cierto es, que la individualización, fecha y contenido del acto administrativo al que se hace alusión, no guarda coherencia con lo regulado en el Decreto legislativo 639 del 08 de mayo de 2020, “Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”, máxime cuando en la parte

resolutiva del Decreto Municipal de Ocaña, ninguna aplicación se hace al respecto, por lo que estima la Sala que no se desarrolla tal decreto.

Sobre el particular, considera ésta Sala, que en el Decreto municipal se quiso dar aplicación al Decreto Ordinario 689 del 22 de mayo de 2020, por el cual el Gobierno nacional prorrogó la vigencia del Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 y que debido a un error de transcripción se alude al “Decreto 639”, razón por la cual, para todos los efectos, entenderá ésta Sala que el Municipio de Ocaña da aplicación al Decreto 689 de 2020 y no al Decreto 639 del 2020.

Así las cosas, pasará la Sala a analizar los requisitos de validez, tanto formales como materiales, que la Corte Constitucional ha sistematizado en relación al control inmediato de legalidad<sup>3</sup> del artículo tercero, párrafos 5, 7, 8, 9 y 10 del Decreto 062 del 2020.

#### **4. Control integral del artículo tercero, párrafos 5, 7, 8, 9 y 10 del acto administrativo contenido en el Decreto No. 062 del 08 de mayo de 2020.**

Lo primero que resulta necesario señalar, es que en el caso examinado, el artículo tercero, párrafos 5, 7, 8,9 y 10 del Decreto 062 del 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Ocaña, se expidió como consecuencia directa de la aplicación del Decreto legislativo 539 del 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional dispuso:

##### *“DECRETA*

*Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.*

*Artículo 2. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior.*

*La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.”*

Vale la pena aclarar, que la Corte Constitucional asumió conocimiento para verificar la constitucionalidad del Decreto 539 de 2020 dentro del expediente con rad. RE00272.

Sobre el particular, se tiene que consultada la página oficial de la Corte Constitucional, evidenciamos que a la fecha no se ha notificado el fallo.

---

<sup>3</sup> Ver sentencia C-517 de 2017.

Pese a ello, se emitió el comunicado Oficial No. 26 del 24 y 25 de junio de 2020, en el que se informó sobre la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto Legislativo 539 de 2020.

Se translitera *in extenso* la síntesis de la providencia, así:

### *“3. Síntesis de la providencia*

*3.1 La Corte determinó que el Decreto de la referencia cumple los requisitos formales de validez definidos por la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, pues (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros del gabinete; (ii) fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; y (iii) expuso las razones que justifican la adopción de las medidas que contiene.*

*3.2. Luego de realizar un análisis detallado de cada una de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 539 de 2020, la Sala Plena concluyó que las mismas cumplían con los requisitos materiales de validez al haber superado la totalidad de juicios estudiados.*

*3.3. En concreto, la Corte consideró que la unificación de la competencia para la expedición de los protocolos de bioseguridad (art. 1º), está encaminada a conjurar la grave situación generada por la pandemia, ya que la creación de estos instructivos es un presupuesto dirigido a controlar el contagio y minimizar los riesgos a los cuales se ve expuesta la población ante la reactivación de los sectores de la economía, la sociedad y la administración pública, con posterioridad al aislamiento preventivo obligatorio. De tal forma, esta medida persigue materializar la obligación del Estado de preservar el derecho a la salud, al trabajo en condiciones dignas y a la vida de los residentes en el territorio nacional frente al COVID-19.*

*En el mismo sentido, esta Corporación coligió que no existen en el ordenamiento jurídico medios ordinarios a través de los cuales se hubieren podido adoptar las disposiciones objeto de examen. Se advirtió que el Presidente no cuenta con competencia para asignar las funciones a un ministerio, puesto que de conformidad con la Constitución esto corresponde al legislador ordinario (art. 150-7 C. Pol.). Frente a la competencia consagrada en el Decreto Ley 4107 de 2011 (art. 2.3), este Tribunal indicó que no se extiende a regulaciones vinculantes sobre el funcionamiento y normal operación de otros sectores de la economía diferentes al sector a cargo del Ministerio de Salud. Ahora bien, las medidas que puede adoptar el ministerio según la Ley 1753 de 2015 (art.69) se restringen a garantizar el talento humano, los bienes y los servicios de salud, lo cual no incluye la expedición de protocolos de bioseguridad para todas las actividades económicas.*

*Finalmente, la Sala advirtió que si bien la financiación de los elementos requeridos para la ejecución de los protocolos no fue fijada en el decreto, es claro que la misma corresponde a los empleadores según el CST, el Decreto Ley 1295 de 1994, la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 1072 de 2015, quienes a su vez pueden pedir apoyo a las ARL. En todo caso, aclaró que no está permitido trasladar los costos de la ejecución de los protocolos a los trabajadores.*

### **3.4. Respecto de la sujeción de Gobernadores y Alcaldes a dichos protocolos y la supervisión de su cumplimiento por las secretarías municipales o**

**distritales del sector correspondiente (art. 2º), la Corte señaló que esta disposición tiene como objetivo la articulación de los diferentes actores en la aplicación de los protocolos de bioseguridad y la exigencia unificada de tales prácticas en todo el territorio nacional. Los protocolos de bioseguridad, según lo indicado, buscan que las empresas, los trabajadores y la sociedad en general, protejan su salud y su vida, así como la de sus familias y los que hacen parte de su entorno, bajo el seguimiento de instrucciones relacionadas principalmente con el distanciamiento individual, al aseo personal y la utilización de tapabocas. En esa medida, la Sala coligió que la norma dirigida a que se apliquen de manera uniforme y se supervise su cumplimiento por las entidades territoriales propende por la mitigación y manejo del COVID-19, es decir, persigue controlar la perturbación provocada por la pandemia y limitar sus graves consecuencias.**

*Puntualmente, concluyó que no se desconoce el principio de autonomía territorial comoquiera que esta disposición responde al principio de coordinación (art. 288 C.Pol.). En efecto, el establecimiento de protocolos permite la concreción de pautas específicas para autorizar la reapertura de las actividades económicas suspendidas con el confinamiento, por lo que las directrices que se imparten desde el Ministerio de Salud y Protección Social, se entienden informadas por criterios de salud pública y de interés nacional que deben guiar la actuación de las autoridades regionales y locales al momento de autorizar la apertura de los sectores que a cada uno compete. Así, entiende la Corte que se armonizan los principios unitarios y de autonomía como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional.*

*Además, la prevalencia del principio unitario en este evento también se fundamenta en: i) la importancia del tratamiento de la evidencia científica, pues se entiende que órganos como el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social poseen una información técnica que debe ser el marco de actuación uniforme del Estado; ii) la importancia de la homogeneidad, que implica la articulación entre los intereses nacionales y los autónomos; y iii) el hecho de que los asuntos territoriales tienen una réplica distante de la nación.”*

Quiere significar lo anterior, que el Decreto 062 del 8 de mayo de 2020, fue expedido como consecuencia de un Decreto legislativo ajustado a la Constitución. No obstante, la Sala Plena se servirá ejercer el control de legalidad, en relación a la forma en que la Administración Territorial desarrolló el Decreto 539 de 2020.

➤ **Cumplimiento de los Requisitos formales:**

En el sub lite, el Decreto 062 del 2020 fue suscrito por el Alcalde Municipal de Ocaña, actuando en aplicación del Decreto legislativo 539 de 2020, en el artículo 3, parágrafos 5, 7, 8, 9 y 10.

También se advierte, que el Decreto examinado tiene los elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, la motivación, el articulado y la firma de la autoridad que lo suscribe, el Alcalde de Ocaña Norte de Santander.

En este orden, el acto administrativo sometido a estudio cumple con los requisitos de forma, lo que habilita el estudio de los requisitos sustanciales.

- **Cumplimiento de los requisitos de fondo:**

Primigeniamente, debe indicar la Sala, que mediante el Decreto 062 del 2020, artículo tercero, parágrafos 5, 7, 8, 9 y 10, se dispuso lo que a continuación vale la pena transliterar nuevamente:

*ARTICULO TERCERO: Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se ordena en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 permitir el derecho circulación de las personas en los siguientes casos: (...)*

*Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.*

*Parágrafo 2. Para los numerales 2, 3, 12, 20, 27, 36 y 40 se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para la realización de las actividades descritas anteriormente y con el ánimo de lograr la mayor efectividad de las medidas señaladas por el gobierno nacional, se adoptará en todo el municipio de Ocaña la medida de pico y cédula para el desplazamiento confines de abastecimiento familiar y de realización de las actividades bancarias, financieras, notariales, adquisición de los productos y en general las actividades descritas en los numerales aquí referidos, el cual funcionará de acuerdo al último dígito e la cédula de ciudadanía de quien realizara el desplazamiento y quien deberá portar el documento original, ya que será exigido por el establecimiento comercial en las fechas asignadas en los horarios comprendidos de 7:00 am a 10:00 am y de 2:00 pm a 4:00 pm. (...)*

*Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su casa de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.*

*Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.*

**Parágrafo 5. 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.**

*Parágrafo 6. Para el numeral 37 se permitirá la realización de actividades descritas anteriormente, bajo el cumplimiento de las siguientes medidas: (...)*

**Parágrafo 7. Para el ejercicio de actividades de construcción relacionadas en los numerales 17 y 18 del presente artículo, se deben cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución No. 666 del 24 de abril del presente año y aquellas que la modifiquen o las adopte la administración municipal, para lo cual deberán diligenciar el formulario de Registro Empresarial ante la**

**Secretaría de Planeación Municipal, quien deberá verificar previamente el cumplimiento de las medidas establecidas por el Gobierno Nacional para poder iniciar las respectivas obras.**

**Parágrafo 8. Para el ejercicio de actividades relacionadas en el numeral 33 del presente artículo, se deben cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para lo cual deberán diligenciar el formulario de Registro Empresarial ante la Secretaría de Planeación Municipal, quien deberá verificar previamente el cumplimiento de las medidas establecidas por el Gobierno Nacional para poder iniciar las respectivas actividades.**

**Parágrafo 9. Para el ejercicio de actividades contempladas en el numeral 34 el perito debe estar inscrito en el Registro Nacional de Avaluadores y se desarrollará de conformidad al pico y cédula y horario establecido en el parágrafo 2 del presente artículo, cumpliendo con las medidas de bioseguridad estipulado por las autoridades de salud.**

**Parágrafo 10. Para las actividades descritas en los numerales 2,3,20,27 en lo relacionado con servicios bancarios y financieros, 36, 40 y 41 del presente artículo, se deberán cumplir las siguientes medidas:**

- **Cumplir con las medidas de bioseguridad establecidas por las autoridades de salud, especialmente en lo relacionados con un área de desinfección para empleados y usuarios del servicio, uso de tapabocas, guantes y desinfección de las áreas de trabajo.**
- **No permitir la aglomeración de personas al interior del establecimiento de comercio, teniendo en cuenta para ello la capacidad del establecimiento, garantizando en todo caso la distancia entre empleados y usuarios o clientes de mínimo un metro entre cada uno de ellos, señalizando debidamente los sitios donde deben ubicarse para su atención y despacho y para las respectivas filas tanto al interior como al exterior del establecimiento de comercio.**

Para la plenitud del presente estudio integral de legalidad, la Sala procederá a analizar la motivación y las disposiciones del acto objeto de control para establecer su conexidad, congruencia y proporcionalidad con las normas que le sirvieron de fundamento, especialmente, el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020.

Al respecto, en sentencia de 5 de marzo de 2012, exp 2010-00369-00, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo precisó que:

*“Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”.*

En el caso en estudio, el Decreto 062 del 08 de mayo de 2020, en su artículo 3, párrafos 5, 7, 8, 9 y 10, se expidió con fundamento en el Decreto 539 de 2020. Así mismo, tiene soporte en la Resoluciones emanadas del Ministerio de Salud y Protección en materia de bioseguridad, en concreto, se cita la Resolución No. 666

del 24 de abril de 2020, mediante la cual se fija el protocolo de bioseguridad para los sectores de construcción y manufacturas.

Teniendo en cuenta las disposiciones normativas en mención y en virtud de las funciones asignadas al Alcalde Municipal, se hizo necesario adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos de la crisis, tendientes a proteger la salud de quienes participan en las diferentes actividades comerciales exceptuadas del asilamiento preventivo obligatorio y mitigar y prevenir la propagación del coronavirus COVID-19.

En esa medida, el Alcalde Municipal se remite a los diferentes protocolos de bioseguridad establecidos expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y aquellas que adopte la administración municipal, con el fin de que los diferentes sectores puedan mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar un adecuado manejo de la pandemia, en aquellas actividades económicas donde el Gobierno Nacional ha reactivado la cadena de producción.

Revisados dichos párrafos del Decreto 062 de 2020, la Sala observa que se ajustan al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, por lo siguiente:

La Corte Constitucional encontró ajustado a derecho el decreto legislativo 539 de 2020.

En el Decreto legislativo se indica que: (i) el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y (ii) Que las autoridades territoriales, gobernadores y alcaldes, estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior.

Las circunstancias y medidas de cuidado recomendadas para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del Coronavirus COVID-19, llevaron al Gobierno Nacional a ordenar el aislamiento preventivo, salvo algunas personas que desarrollen determinadas actividades, como por ejemplo, la intervención de obras civiles, que por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones inmediatas.

Esas excepciones al aislamiento obligatorio, conlleva a que se tomen las medidas de prevención en cada una de estas actividades tendientes a mitigar el contagio y contener la propagación del coronavirus COVID-19, por lo que la adopción del Protocolo de Bioseguridad del Ministerio de Salud y Protección Social, se encuentra acorde y en cumplimiento con lo previsto en el decreto legislativo 539 de 2020, toda vez que tienen como fin prevenir el contagio y la propagación del coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos, con ello, garantizar la vida, la salud y el trabajo de las personas incluidas en las excepciones, que desarrollan una actividad comercial.

En efecto, estas pautas de bioseguridad, tienen que ver con los turnos de trabajo, la higiene personal, la desinfección, la limpieza y ventilación de áreas de trabajo, la restricción de reuniones, el uso adecuado de tapabocas y guantes, las medidas preventivas de entrada y salida de las viviendas y de las áreas de trabajo, el lavado de manos y distanciamiento físico en las actividades propias del proyecto, áreas de trabajo, oficinas, interacción con terceros y demás actividades. De tal suerte, que superan los requisitos de necesidad y proporcionalidad.

Entonces, la Sala considera que el artículo tercero, parágrafos 5, 7, 8, 9 y 10 del Decreto 062 de 2020, encuentra sustento en el ordenamiento jurídico superior y por consiguiente, no contraria los fines por los cuales fue expedido el Decreto legislativo que se sirvió de base.

Finalmente, vale la pena indicar, que el honorable Consejo de Estado ha señalado frente a los alcances del control automático de juridicidad practicado frente a los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción, entre otras características, que hace tránsito a cosa juzgada relativa, y “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, en auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, radicación: 110010315000202000990-00, C. P. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ Bogotá, se señaló:

*“12. Por último, el Consejo de Estado<sup>18</sup> 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 la jurisdicción contenciosa puede efectuar un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de las competencias excepcionales de las autoridades administrativas, a través de los mecanismos ordinarios que prevé el ordenamiento jurídico.

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

#### **FALLA:**

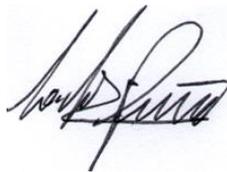
**PRIMERO: DECLARAR** ajustado a derecho el artículo tercero, parágrafos 5, 7, 8, 9 y 10 del Decreto 062 del 08 de mayo de 2020, prorrogado por el Decreto 068 del 22 de mayo de 2020, por lo expuesto en la parte considerativa de este fallo. Sin perjuicio de lo anterior, **ADVERTIR** que la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, por lo que la jurisdicción contenciosa puede efectuar un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de las competencias excepcionales de las autoridades administrativas, a través de los mecanismos ordinarios que prevé el ordenamiento jurídico.

**SEGUNDO: Declárese** improcedente el control inmediato de legalidad, frente a las demás disposiciones efectuadas a través del Decreto 062 del 08 de mayo de 2020, prorrogado por el Decreto 068 del 22 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Ocaña, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

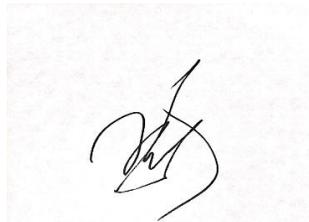
**TERCERO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE  
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del \_15 de julio de 2020)



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Sustanciador:** Dr. Carlos Mario Peña Díaz.

<b>Radicado:</b>	54-001-23-33-000-2020-00348-00
<b>Entidad Administrativa:</b>	Alcaldía de Ragonvalia
<b>Medio de control:</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Tipo de providencia</b>	Sentencia

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a emitir sentencia de única instancia que pone fin a la actuación del control inmediato de legalidad del Decreto No. 018 del 26 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Ragonvalia.

### I. ANTECEDENTES

Mediante auto del 18 de mayo de 2020, el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del presente acto administrativo, con el objeto de efectuar el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De conformidad con el artículo 151, numeral 14 del CPACA se ordenó la fijación de aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a intervenir en el proceso; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto en cuestión y se corrió traslado al delegado de la Procuraduría General de la Nación, para que rindiera concepto, quien en el término correspondiente guardó silencio.

### II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

#### 2.1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 del CPACA, corresponde a la Sala Plena de la corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento de Norte de Santander) en ejercicio de la función administrativa y

como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por tanto, en el *sub exámine*, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del Decreto No. 018 del 26 de marzo de 2020, emanado por el Alcalde Municipal de Ragonvalia.

## **2.2. Problema jurídico.**

Se contrae a determinar si el Decreto No. 018 del 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia es susceptible de ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

A continuación, para su estudio se hace necesario abordar los siguientes temas: i) Marco normativo jurisprudencial, ii) De la revisión del acto administrativo sujeto a estudio, iii) Caso en concreto.

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

La Ley 1437 de 2011, en el artículo 136 contempla el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

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

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

Se desprenden de la norma en cita, que el control inmediato de legalidad procede únicamente cuando se configuran los siguientes presupuestos:

- a) Debe tratarse de actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, esto es, haber sido proferidos en ejercicio de función administrativa.
- c) Se requiere que tales actos hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción, esto es, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) estado de emergencia económica, social y ecológica.

Por otro lado, la competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

#### **2.4. Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional.**

El estado de emergencia económica, social y ecológica es uno de los estados de excepción previstos en el Capítulo 64 del Título VII de la Constitución Política de 1991 (arts. 212 a 215). De acuerdo con el artículo 215 de la Carta, este procede cuando sobrevienen hechos distintos a aquéllos que configuran la guerra exterior (CP, art. 212) y la conmoción interior (CP, art. 213), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

En ese sentido, el pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 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», ordenando 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.

Posteriormente, el señor Presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», adoptando las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

#### **2.5. Los actos susceptibles de control inmediato de legalidad y los requisitos para la procedencia del medio de control**

De acuerdo con los artículos 20, 136 y 185 de la Ley 137 de 1994, los actos enjuiciables a través del medio de control de legalidad son aquellos que de manera expresa desarrollan decretos legislativos.

El Consejo de Estado, en providencia emitida dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2020-01123-00, expuso lo siguiente:

*“(…) De acuerdo con los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado “las medidas de carácter general que sean dictadas en*

*ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción” cuando emanen de las autoridades nacionales.*

*De otra parte, el artículo 185 CPACA determinó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, “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 (...).”*

Se reiteran los requisitos para la procedencia del control inmediato de legalidad en: 1) Que se trate de un acto de contenido general; 2) Expedido en ejercicio de la función administrativa y 3) Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Si el acto remitido por la autoridad no cumple una o las tres condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para ejercerlo.

## **2.6. De la revisión del acto administrativo sujeto a estudio**

El acto administrativo que convoca la atención de la Sala en esta oportunidad es el proferido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, contenido en:

- El Decreto No. 018 del 26 de marzo de 2020

1.- El Municipio de Ragonvalia expidió el Decreto No. 018 del 26 de marzo de 2020, **“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020”**

En la parte resolutive del acto administrativo se dispuso:

**“DECRETA:**

*ARTÍCULO PRIMERO: para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el presidente de la república en todo el territorio nacional mediante decreto 457 de 2020 se adoptan las siguientes medidas a aplicar en el municipio de Ragonvalia.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. Conforme a lo normado en el artículo 3 del decreto 457 de 2020, se permitirá el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19, de las personas única y exclusivamente en los casos allí establecidos.*

*PARAGRAFO: Mientras que no se expida norma que así lo disponga, no se permitirá ninguna excepción adicional a las establecidas en el artículo 3 del decreto 457 de 2020.*

*ARTICULO TERCERO: las personas que desarrollen algunas de las siguientes actividades exceptuadas en el artículo tercero del decreto 457 de 2020 correspondientes a la prestación de servicios, deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones ante el alcalde del municipio de Ragonvalia*

1. *Asistencia y prestación del servicio de salud.*
2. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermo con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado*
3. *Las labores de las misiones medicas de la Organización panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos.*

(...)”.

### **1. Caso en Concreto.**

Pues bien, la Sala se dispondrá a realizar el análisis de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad respecto del acto administrativo enunciado.

En ese sentido tenemos que en el *sub examine* se busca determinar si el Decreto No. 018 del 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia es susceptible de ser estudiado a través del control inmediato de legalidad. En caso tal de superarse el test de procedibilidad, deberá determinar la Sala si se ajusta a derecho.

#### ***El Decreto No. 018 del 26 de marzo de 2020***

En el presente caso se advierte, que el Decreto No. 018 del 26 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia giró en torno a la adopción de las siguientes medidas concretas:

- ❖ Coordinar lo reglamentado por el presidente de la república en todo el territorio nacional mediante decreto 457 de 2020 en el municipio de Ragonvalia.
- ❖ Permitir el derecho a la libre circulación de los pobladores de Ragonvalia única y exclusivamente en los casos establecidos en el artículo 3 del decreto 457 de 2020 durante el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19.

Respecto a la motivación del acto, se advierte, que el Alcalde del Municipio de Ragonvalia citó como fundamento lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución, ley 1801 de 2016, ley 1551 de 2012 y el decreto 457 de 2020.

De manera que debe determinar la Sala, si en el presente acto administrativo procede el control inmediato de legalidad, teniendo en cuenta la configuración de los siguientes presupuestos: i) Debe tratarse de actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto, ii) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, esto es, haber sido proferidos en ejercicio de función administrativa y iii) Se requiere que tales actos hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción, esto es, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.

En ese sentido, encuentra la Sala que, a pesar de que el Decreto No. 018 del 26 de marzo de 2020, se trata de un acto administrativo de carácter general, proferido por

una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, esto es, el Alcalde Municipal de Ragonvalia, no satisface el requisito de haberse expedido en desarrollo de un Decreto legislativo como consecuencia del estado de excepción, es decir, de conformidad con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a causa del covid-19 en todo el territorio nacional.

Contrario a lo anterior, señala la Sala que el presente acto administrativo proferido por el alcalde municipal de Ragonvalia se fundamenta y se desarrolla principalmente en el Decreto Presidencial 457 del 22 de marzo de 2020, teniendo en cuenta que el objetivo del Decreto 018 del 26 de marzo de 2020 no es otro que coordinar y adoptar las medidas ordenadas a nivel nacional para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Ragonvalia.

De acuerdo a lo anterior entiende la Sala que, al decretar el alcalde del municipio de Ragonvalia que se permitirá el derecho a la libre circulación de los habitantes del municipio de Ragonvalia única y exclusivamente en los casos establecidos en el artículo 3 del Decreto 457 de 2020, actúa de conformidad con lo establecido previamente en los Decretos Presidenciales 418 y 420 del 18 de marzo de 2020 en el sentido de que las instrucciones, actos y órdenes del presidente de la república en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19, se aplicaran de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes de conformidad con el artículo 296 de la constitución política.

En consecuencia, la Sala establece que, si bien las medidas e instrucciones guardan relación con las causas que dieron lugar a la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el estado de excepción, lo cierto es, que específicamente el Decreto No. 018 del 26 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, no se expidió en aplicación de los decretos legislativos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción, si no que se fundamenta especialmente en desarrollo del Decreto presidencial dictado en ejercicio de las facultades ordinarias constitucionales y legales ordinarias, el 457 del 22 de marzo de 2020, en ese sentido, al no cumplir con tal requisito de procedibilidad el acto no es susceptible de control inmediato de legalidad.

Por otro lado, resulta pertinente destacar que el Control Inmediato de Legalidad opera única y exclusivamente frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en desarrollo de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales, pues para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el ordenamiento prevé los medios ordinarios.

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

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la improcedencia del medio control de legalidad del Decreto No. 018 del 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE RAGONVALIA** 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 del \_15 de julio de 2020)



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.