



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, quince (15) de julio del dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00084-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar el Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Abrego – Norte de Santander.

I. ANTECEDENTES

1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 24 de marzo del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora el 26 de marzo de la misma anualidad-, el Secretario Privado de la alcaldía municipal de Abrego remitió copia digital firmada del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Abrego; lo anterior con el fin de que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad pertinente.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 27 de marzo del 2020, avocó el conocimiento del presente asunto y ordenó la fijación de un aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de esta Corporación, en la misma fecha reseñada.

Así mismo, se dispuso invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso para que interviniera si así lo deseaban; se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que en su calidad de Ministerio Público rindiera concepto y se ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de control.

2. Intervenciones

2.1 intervenciones ciudadanas o de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad

Sin intervenciones.

2.2. Municipio de Abrego

El alcalde Municipal de la citada entidad territorial mediante oficio del 30 de marzo del 2020 adujo que la expedición del Decreto objeto de revisión obedece a las directrices nacionales y departamentales, esto es, el Decreto No. 00311 y 00318 de marzo del 2020 expedidos por el Gobernador de Norte de Santander, las Resoluciones No. 380 y 385 de la misma anualidad expedidas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, y los Decretos 417, 418, 420 y 453 de marzo del 2020 expedidos por el Gobierno Nacional.

2.3. Ministerio Público

El procurador 24 judicial II para asuntos administrativos de Cúcuta mediante concepto No. 032 de fecha 23 de abril del 2020, manifestó lo siguiente:

Señala el representante del Ministerio Público que teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan en desarrollo de decretos legislativos y que el citado Decreto 0059 no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, sino de decretos de contenido administrativo, expedidos por el Presidente de la República, como responsable del manejo del orden público, conforme a las atribuciones conferidas por los artículos 189.4 y 296 de la Constitución Política, se considera que dicho Decreto no es objeto de control inmediato de legalidad.

No obstante lo anterior afirma el Procurador 24 judicial II para asuntos administrativos de Cúcuta que, de acogerse criterio expuesto recientemente por el Consejo de Estado, según el cual a fin de garantizar el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, debe entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan "como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción", incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, considera que el Decreto sometido a control resulta parcialmente contrario a la juridicidad por falta de competencia de la autoridad para suspender de facto derechos fundamentales centrales en un estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), el derecho a la igualdad (artículo 13 CP), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 CP), las libertades de reunión (artículo 37 CP), entre otros, aunado al hecho de desconocer principios constitutivos de garantías jurídicas para preservar la vigencia de los derechos en circunstancias excepcionales, concretamente del

principio de proporcionalidad y razonabilidad, por omisión de la obligación de determinar las razones y motivos que llevaron a la adopción de las medidas restrictivas.

Que en relación con lo preceptuado en el artículo séptimo, no se encuentra reparo alguno pues sólo dispone adóptese lo dispuesto en el Decreto 0460 del 22 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, debiendo prestarse de manera ininterrumpida y en virtud de las garantías superiores que le asisten a los menores de edad y al concepto de familia, lo cual se ajusta al ordenamiento jurídico.

3. Acto objeto de control de legalidad

"DECRETO No. 059

(De marzo 24 de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINUA CON EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID19 EN EL ENTE TERRITORIAL"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ABREGO NORTE DE SANTANDER En uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las conferidas en el artículo 315 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, señala,

C O N S I D E R A N D O

Que, la Constitución, así como la Ley 136 de 1994 establece que es facultad del Alcalde, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.

Que, la misma Ley 136 de 1994 en su artículo 91, pregona que en relación con el orden público le compete al alcalde:

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

-Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

-Decretar el toque de queda;

-Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

Que, el nuevo Coronavirus (COVID-19) ha sido catalogado por la Organización mundial de la salud como emergencia en salud pública de importancia Internacional (ESPII) siendo declarada la emergencia sanitaria a nivel nacional por expreso mandato del Presidente de la República el día 12 de marzo de la presente anualidad. Se han identificado

casos en todos los continentes y el seis (6) marzo hogaño, se confirmó el primero en Colombia.

Que, el medio de transmisión del COVID -19 se produce cuando una persona contagiada tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas. Este mecanismo es similar entre todas las infecciones respiratorias agudas (IRA).

Que, se conoce que cualquier persona puede infectarse, independientemente de su edad, pero hasta el momento se han registrado relativamente pocos casos de COVID -19 en niños. La enfermedad es mortal en raras ocasiones y hasta ahora las víctimas mortales han sido personas de avanzada edad que ya padecían una enfermedad crónica como diabetes, asma o hipertensión; las cuales requieren mayor cuidado inicialmente por sus cuidados más cercanos, aplicando todas las recomendaciones dadas por el Ministerio de Salud como: lavado frecuente de manos, aislamiento total y abundante consumo de líquidos a fin de mantener una óptima hidratación.

Que, entendido el comportamiento del virus en población mayor de 70 años, con una mortalidad del 5 al 15%, se deben tomar medidas drásticas de mantener a nuestros abuelos en casa, de realizar aislamiento preventivo y evitar el contacto con las demás personas.

Que, mediante Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020 la Gobernación de Norte de Santander adopta medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y propagación por enfermedad de coronavirus COVID-19 en el Departamento Norte de Santander.

Que, por directriz del señor Presidente de la República en la alocución presidencial del día 17 de marzo de 2020, se decreta estado de emergencia y dispone de otras medidas.

Que, el Parágrafo 2, del Artículo 2 del Decreto 418 de 2020, dispone que es deber de los Alcaldes la previa coordinación de las medidas de orden público con la Fuerza Pública de la Jurisdicción.

Que, en el Puesto de Mando Unificado – PMU se socializan las directrices, Decretos, Disposiciones y Resoluciones emitidas por el Gobierno Nacional y se ha autorizado al Alcalde adoptarlas en la jurisdicción del Municipio.

Que, mediante el decreto 420 de 18 de marzo de 2020 expedido por el Ministerio del Interior se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que, mediante Decreto conjunto número 453 del 18 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio, de Comercio, Industria y Turismo adopta medidas de control en algunos establecimientos por causas del COVID-19.

Que, mediante Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020 la Gobernación de Norte de Santander modifica el Decreto 000311 de fecha 17 de marzo de 2020.

Que, mediante Decreto 000325 del 23 de marzo de 2020, la Gobernación de Norte de Santander amplía el plazo de aislamiento social obligatorio en el Departamento de Norte de Santander.

Que, mediante decreto 056 del 20 de marzo de 2020 se modifica el Decreto 054 de marzo de 2020 y se dictan nuevas disposiciones para la propagación del COVID-19.

Que, mediante decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19.

Que, mediante decreto 460 del 22 de marzo de 2020 se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del estado de emergencia, económica social y ecológica. Que, es función del Presidente de la República, conservar en todo el territorio Nacional el orden público, para cuyo efecto, y acorde con la Constitución Política, para su conservación o su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre lo de los Gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los Alcaldes.

Que, de igual manera, el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 del 2012, prevé entre una de las funciones de los alcaldes, "Conservar el orden público en el municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones del Presidente de la república y del respectivo Gobernador (...)".

Que, se hace necesario y en ejercicio de la potestad reglamentaria articular los actos administrativos de la Administración Municipal, con las disposiciones emanadas por el orden departamental y nacional.

Que, en mérito a lo expuesto.

D E C R E T A

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Abrego, Norte de Santander a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO. Adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Abrego, Norte de Santander ordenada en el artículo anterior.

ARTÍCULO TERCERO. Se permitirá y a título de excepción de lo contemplado en el artículo primero del presente acto administrativo, el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. *Asistencia y prestación de servicios de salud.*
2. *Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías- de ordinario consumo en la población.*
3. *Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, Comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*
8. *El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
9. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
10. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
11. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, Comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera Necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
12. *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia*

técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

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

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

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

16. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

17. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de Infraestructura que no pueden suspenderse.

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

19. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVI 0-19.

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

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

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

23. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la

cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

24. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO PRIMERO. *Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

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

PARÁGRAFO CUARTO. 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.

ARTICULO CUARTO. MOVILIDAD. Se garantizará en el Municipio de Abrego, Norte de Santander, el servicio público de transporte terrestre de carga, el almacenamiento y logística para la carga de primera necesidad; servicios postales y distribución de paquetería y de pasajeros que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

ARTICULO QUINTO. PICO Y PLACA. Implementar medida denominada Pico y Placa para compra y abastecimiento de alimentos y víveres, así como para la provisión de servicios bancarios, en los diferentes establecimientos habilitados en la geografía municipal, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo tercero del actual acto administrativo y de la siguiente manera.

LUNES:

Números de identificación persona natural terminados en: 1, 2, 3 y 4.

MARTES:

Números de identificación persona natural terminados en: 5, 6, 7 y 8.

MIERCOLES:

Números de identificación persona natural terminados en: 9, 0, 1, y 3.

JUEVES:

Números de identificación persona natural terminados en: 2, 4, 5 y 7.

VIERNES:

Números de identificación persona natural terminados en: 6, 8, 9 y 0.

SABADO:

Números de identificación persona natural terminados en: pares.

DOMINGO:

Números de identificación persona natural terminados en: impares.

PARAGRAFO. Para efectos de adquisición de elementos de primera necesidad, cuyo suministro esté garantizado por el Gobierno Nacional, se podrá movilizar los vehículos automotores particulares con un solo ocupante.

ARTICULO SEXTO. Sin perjuicio de la prohibición establecida en el artículo primero del presente Decreto, prohíbese en el Municipio de Abrego, Norte de Santander, el tránsito de motocicletas con parrillero y la circulación de vehículos de más de dos (2) ejes con más de dos (2) ocupantes, sin perjuicio de la habilitación dada en el artículo cuarto ibídem.

PARAGRAFO. Sera permitida la circulación de los vehículos en las condiciones señaladas en el artículo en precedencia, siempre y cuando se

trate de asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado así también por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

ARTÍCULO SEPTIMO. Adóptese lo dispuesto en el Decreto 0460 del 22 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, debiendo prestarse de manera ininterrumpida y en virtud de las garantías superiores que le asisten a los menores de edad y al concepto de familia.

ARTICULO OCTAVO. La inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente acto administrativo dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del código penal, 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

ARTICULO NOVENO. Ordenar la publicación del presente acto administrativo para su difusión y conocimiento de la comunidad en general.

ARTICULO DECIMO. Las disposiciones de los actos administrativos emitidos con anterioridad que no son modificadas por este decreto, conservaran su vigencia.

ARTICULO DECIMOPRIMERO. REMITIR y comunicar de manera inmediata al Ministerio del Interior, las decisiones contenidas en el presente acto administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo tercero del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, al Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander (stectadminnstecd@cendoj.ramajudicial.gov.co) a la Policía Nacional, organismos de seguridad que operan en el Municipio y demás autoridades municipales para lo de su competencia.

ARTICULO DECIMOSEGUNDO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, manteniendo vigentes las disposiciones que ha expedido el Ente Territorial con ocasión de la crisis sanitaria.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Se expide en la Alcaldía Municipal de Abrego, a los 24 días del mes de marzo de 2020.

JUAN CARLOS JÁCOME ROPERO
Alcalde Municipal"

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control

inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si el Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINUA CON EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID- 19 EN EL ENTE TERRITORIAL*", resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

3. Tesis de la Sala Plena

Dentro del presente caso estima la Sala que el Decreto 059 del 24 de marzo del 2020, en lo que compete al estudio en esta instancia, esto es, el artículo séptimo en razón a que es el que directamente se entiende que desarrolla de alguna manera el contenido de uno de los Decretos legislativos proferidos dentro del estado de excepción, este Tribunal lo encuentra ajustado a derecho, toda vez que las decisiones allí plasmadas están conformes con la normatividad que dicen desarrollar y los demás postulados legales y constitucionales que le resultan aplicables.

En relación con las demás disposiciones preceptuadas en el Decreto *ibídem*, por no encontrar esta Sala que hayan sido adoptados en expreso desarrollo de los Decretos legislativos proferidos dentro del marco del estado de excepción, se declarará la improcedencia del presente medio de control inmediato de legalidad.

4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

4.1 De la naturaleza del control inmediato de legalidad

De acuerdo con la Constitución Política cuando quiera que existan hechos 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 Presidente podrá, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos determinados por el constituyente, para de esa manera salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indudablemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción "(...) *no genera un*

*Estado de Poder sino un Estado que se encuentra sometido a la propia Constitución, a los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los Estados de Excepción y a la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción”.*¹

En razón de lo anterior, la Carta Constitucional instituyó que con ocasión de la declaratoria de un Estado de Excepción, las decisiones del Ejecutivo y demás autoridades administrativas son objeto de controles constitucionales y legales, de orden político y jurídico, a través de los cuales se pretende que aun en condiciones de anormalidad la Constitución siga siendo el pilar fundamental sobre el cual se construye la Sociedad. Uno de aquellos controles jurídicos establecidos en la Ley es, precisamente, el Control Automático de Legalidad, el cual opera frente a actos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa y que derivan su existencia de un Decreto Legislativo. Sobre tal control automático de legalidad en comentario, la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994² en su artículo 20, textualmente establece:

"(...) ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición (...)".

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Acerca de su naturaleza, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, C.P. William Hernández Gómez, precisó lo siguiente:

"Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00411-00(CA) Actor: Gobierno Nacional Demandado: Presidencia de la República.

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

³ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00.

administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración (en la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa se les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior⁴).

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados. Por lo anterior, tradicionalmente se sostuvo que esas medidas no admiten el control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario⁵”.

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA- en el siguiente sentido:

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

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

De la normativa transcrita *ut supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En relación con 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

⁴ En la tradición anglosajona son conocidas como *soft law* y en nuestro medio algunos doctrinantes las incluyen dentro del denominado «derecho blando». Cfr. ALEXANDER SÁNCHEZ PÉREZ, *Las normas de derecho blando. Un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 69

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

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.

En definitiva, en lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020⁶ se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷, así:

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

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

4.2 Caso

concreto

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gomez.

⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-200900305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-0002009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-0002010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-0315-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

4.2.1.	Marco jurídico para la revisión de las medidas	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
	Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
	Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	<i>Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i>

Antecedentes administrativos del acto objeto de control allegados por el Municipio de Abrego

- ✓ Actas 004 y 005 de fecha 16 y 18 de marzo, respectivamente, del comité del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre.
- ✓ Actas No. 5, 6, 7, 8 y 9 de puesto de mando unificado llevadas a cabo con motivo de la declaración de calamidad pública en todo el Departamento Norte de Santander en razón de los casos de covid-19 presentados en el territorio nacional.

4.2.2. Estudio de procedencia

En relación con cuales son aquellos actos administrativos que pueden ser examinados vía control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado desde otrora ha decantado de manera pacífica una línea jurisprudencial en virtud de la cual ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 del 2011, concluyendo en líneas generales que serán aquellos de que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

En ese sentido se han logrado identificar tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En virtud de lo anterior se procederá a analizar el artículo séptimo del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Abrego.

- **Que se trate de un acto de carácter general**

Ahora bien, según Libardo Rodríguez⁸ se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020, el cual fue reseñado en acápite precedentes, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general -las cuales no se transcriben por efectos prácticos y por economía procesal- y que guardan relación con medidas con efectos *erga omnes*, pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada.

Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

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

Ahora bien, no ha sido pacífica la definición de lo que se refiere a la noción de "*función administrativa*"; al respecto, para Alberto Montaña Plata, aquel concepto tiene que ver con "... una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado."⁹

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política señala que el principal propósito de la función administrativa es la consecución del interés general y para lograr ese objetivo establece como principios rectores la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De acuerdo con lo anterior y para efectos útiles de la presente providencia, se tendrá como concepto de función administrativa como aquella actividad o conjunto de actividades ejercida por los órganos del estado para la realización de sus fines, misiones y funciones.

Ahora bien, para el caso *sub judice* tenemos que el Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 fue expedido por el alcalde del Municipio de Abrego en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan, en especial, en el art. 315 numeral 2 de la Constitución Política, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, se desempeña como primera autoridad de policía del Municipio y además tiene a su cargo la dirección administrativa del respectivo ente territorial. Atribuciones que invocó al expedir el acto objeto de análisis. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

⁸ Libardo Rodríguez; *Derecho administrativo general y colombiano Tomo II*, Editorial Temis, pág. 34, "*clasificación de los actos de la administración*".

⁹ Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

➤ **Que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Ahora bien, el Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Abrego tiene fundamento en las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, además de los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- ✓ La facultad que otorga la constitución, así como la Ley 136 de 1994¹⁰ al alcalde para conservar el orden público en el Municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones que reciba del presidente de la república y del respectivo Gobernador.
- ✓ La existencia del Coronavirus Covid-19 que ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), siendo declarada como emergencia sanitaria por el presidente de la república.
- ✓ La modalidad de transmisión del Coronavirus Covid-19 y la complicación que produce en personas con de avanzada edad que padecen de enfermedades crónicas.
- ✓ La necesidad de tomar medidas para proteger a los abuelos y en ese sentido ordenar su aislamiento preventivo dada la mortalidad del virus en aquella población mayor de 70 años.
- ✓ El Decreto 000311 del 17 de marzo del 2020 expedido por el Gobernador de Norte de Santander mediante el cual se adoptan medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el contagio y propagación por enfermedad coronavirus covid-19 en el Departamento Norte de Santander.
- ✓ La declaratoria del estado de emergencia decretada por el Presidente de la República el pasado 17 de marzo del 2020.
- ✓ El parágrafo 2 del Decreto 418 del 2020¹¹.
- ✓ Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 expedido por el Ministerio del Interior se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.
- ✓ Decreto conjunto No. 453 del 18 de marzo del 2020¹² emanado por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante el cual se adoptan medidas de control en algunos establecimientos por causas del COVID-19.
- ✓ Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020 la Gobernación de Norte de Santander modifica el Decreto 000311 de fecha 17 de marzo de 2020.
- ✓ Decreto 000325 del 23 de marzo de 2020, la Gobernación de Norte de Santander amplía el plazo de aislamiento social obligatorio en el Departamento de Norte de Santander.

¹⁰ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

¹¹ Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público

¹² Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones

- ✓ Decreto 056 del 20 de marzo de 2020 se modifica el Decreto 054 de marzo de 2020 y se dictan nuevas disposiciones para la propagación del COVID-19.
- ✓ Decreto 457 del 22 de marzo del 2020¹³ emanado por el Presidente de la República en virtud del cual se imparten instrucciones con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19.
- ✓ Decreto 460 del 22 de marzo del 2020¹⁴ proferido por el Presidente de la República por medio del cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia dentro del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.
- ✓ Que es función del Presidente de la República, conservar en todo el territorio Nacional el orden público, para cuyo efecto, y acorde con la Constitución Política, para su conservación o su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre lo de los Gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los Alcaldes.
- ✓ El artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

De lo anterior se puede observar que de los fundamentos que sustentan la expedición de los actos administrativos objeto de control se encuentra que se enuncia el Decreto legislativo No. 460 del 22 de marzo del 2020, proferido en ejercicio de las potestades atribuidas al ejecutivo nacional en virtud del art. 215 de la constitución política y con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica realizada por cuenta de la crisis generada a partir del Covid-19; sin embargo, a juicio de esta Sala, no puede bastar con la enunciación de cualquiera de aquellos decretos legislativos para acentuar que el acto administrativo que se expida se da en desarrollo de lo contenido en ellos, pues para que aquello se pueda entender de esa manera se hace necesario que en definitiva lo dispuesto a través del acto objeto de control implique aplicabilidad en concreto del Decreto que dice desarrollar; es decir, que se adopten decisiones a partir de las cuales se haga efectivo el citado decreto desde el punto de vista de su objeto y finalidad.

Ahora bien, para efectos de lo anterior se tiene que, a través del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020, el burgomaestre municipal de Abrego dispuso adoptar una serie de medidas tales como: la adopción del aislamiento preventivo obligatorio junto con las instrucciones necesarias para su debida ejecución y sus excepciones, del pico y cédula, del pico y placa junto con sus respectivas indicaciones de desarrollo y demás que guardan relación directamente con disposiciones que fueron expedidas, de una parte, en aras de articular los actos administrativos de la

¹³ 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

¹⁴ Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

administración municipal de Abrego con las disposiciones emanadas con el orden nacional y departamental y/o desarrollar estas últimas, respecto a lo relacionado con asuntos del orden público pues para tal efecto se enuncian Decretos como el 457 del 22 de marzo del 2020, y de otra, con el objeto hacer uso de potestades propias dentro del marco de sus facultades de policía, conforme lo establece la Constitución y la Ley.

No obstante lo anterior, amén de adoptarse medidas como las reseñadas, de la lectura del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 se puede observar que el burgomaestre Municipal, a su vez, dispuso en su artículo séptimo adoptar lo dispuesto por el Presidente de la República en el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 mediante el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En este sentido es claro que, respecto a tal articulado, el Decreto reseñado tiene como fin desarrollar uno de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción pues es claro que a través de aquel el alcalde municipal de Abrego adoptó las medidas excepcionales que fueron dispuestas para efectos de garantizar la prestación del citado servicio a cargo de las mencionadas entidades públicas dentro del marco de la emergencia causada por cuenta de Covid-19.

Bajo este derrotero advierte desde ya esta Sala Plena que únicamente se hará un estudio integral del artículo séptimo del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 toda vez que las demás disposiciones emanadas por el Alcalde Municipal de Abrego, como ya se dijo, no obedecieron al desarrollo del decreto legislativo proferido durante el estado de excepción en el cual dicen fundamentarse.

4.2.3. Los presupuestos y el contexto a cuya luz debe examinarse el artículo séptimo del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020

Ahora bien, en tratándose del medio de control de la referencia debe precisar que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla. Sin embargo, debe ponerse de presente que, el control de legalidad de las medidas adoptadas también debe hacerse teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994; al respecto, la citada normatividad *ibídem* consagra en sus artículos 8 a 13 los principios que rigen los Decretos de excepción, veamos:

"Artículo 8°. Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.

Artículo 9°. Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de

excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.

Artículo 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 11. Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Artículo 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad."

Hechas las anteriores precisiones se ocupará la Sala Plena de examinar los aspectos formal y material del artículo séptimo del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020, para determinar si la misma está conforme a Derecho.

4.2.4 Examen de legalidad

➤ Control Formal

A. Competencia

En lo atinente a los requisitos de forma del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020, la Sala encuentra que el mismo fue expedido por el Alcalde del Municipio de Abrego con base en las competencias constitucionales y legales que afirma tener y que se materializan especialmente en las conferidas en el artículo 315 numeral 2 de la constitución política.

Ahora bien, a través del artículo séptimo del Decreto reseñado *ut supra* el burgomaestre municipal resuelve adoptar lo dispuesto por el Presidente de la República a través del Decreto 460 del 22 de marzo el 2020, mediante el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En este sentido es importante aclarar que conforme al art. 315 de la constitución política, le corresponde al alcalde "...Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo".

Así mismo, el numeral tercero de la normatividad *ibídem* establece que le corresponde al alcalde "...Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...), de acuerdo con las disposiciones pertinentes."

Por su parte, el numeral cuarto del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 6 de la Ley 1551 del 2012, establece que corresponde a los Municipios "Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes."

En este sentido, La ley 1098 del 2006 estableció que las Comisarias de Familia "...Son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley."

A su vez, el artículo 84 de la normatividad *ibídem* establece que "...Todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio."; y el parágrafo 2 del citado articulado preceptúa que "...Los municipios tendrán un término improrrogable de un (1) año a partir de la vigencia de esta ley, para crear la Comisaría de Familia..."

Finalmente, el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 estableció que "...hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19."

A la luz de lo anterior es claro que el Alcalde municipal de Abrego tenía la competencia para dictar el artículo séptimo del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 en tanto que, de conformidad con las facultades reseñadas en precedencia, en su calidad de mandatario local es quien tenía a su cargo la función y la facultad para adoptar medidas de tales características, las cuales estaban relacionadas con la prestación de los servicios a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, los cuales, de acuerdo con lo fundamentado en el Decreto legislativo *ibídem*, "se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, tanto en ámbito público como en el privado, ..." y que conforme a lo reseñado, están a cargo de

las entidades territoriales a través de las citadas entidades administrativas.

B. Motivación

En el acto administrativo objeto de revisión, se indicaron los presupuestos fácticos y jurídicos que dieron origen a las medidas adoptadas por el alcalde de Abrego, las cuales fueron citadas por la Sala en acápites anteriores.

En ese orden, el Decreto fue expedido de forma motivada, por quien tiene la facultad legal para adoptar tales medidas objeto de control en el ente territorial; adicionalmente, se advierte que el Decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

Así las cosas, se puede concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

➤ **Control material**

A. Examen de conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado que: *"se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene como 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 correlación directa"*¹⁵.

Ahora bien, del contenido del acto objeto de control se puede observar que el mismo sustenta su expedición en uno de los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional, esto es, el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020.

Como primer aspecto es importante poner de presente que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 el presidente de la república con la firma de todos sus ministros, resolvió declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un término de treinta (30) días, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del Covid-19, y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00 (CA), sentencia del 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Con ocasión de lo anterior, se expidió por parte del Presidente de la República, el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 quien en ejercicio de las facultades del art. 215 constitucional resolvió lo siguiente:

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que una de las principales medidas, recomendadas por la OMS, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones. en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

(...)

Que mediante la Directiva presidencial número 02 del 12 de marzo de 2020, se impartieron directrices a las entidades públicas para atender la contingencia generada por el coronavirus COVID-19, señalando que deberán dar prioridad a los medios digitales para que los ciudadanos realicen sus trámites y que deberán adoptar los mecanismos necesarios para que los servidores públicos y contratistas cumplan con sus funciones y actividades trabajando desde la casa.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

(...)

Que de igual forma el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 prevé la necesidad de expedir normas que «[...] habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios (sic) público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario,»

Que la función que desarrollan las comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en el deber del de actuar con debida diligencia para prevenir,

investigar y sancionar violencia contra la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará», aprobada por Colombia mediante la Ley 248 1995; así como en la obligación del Estado de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

Que es necesario garantizar los intangibles a la vida y la integridad personal; a no ser sometido a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la protección de la familia; los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y de su protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, así como los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos en derecho.

Que los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres son derechos humanos y por lo tanto el estado colombiano está en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando los mismos sean vulnerados. Los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás y en toda actuación del estado se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos.

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de comisarías de familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación personas en dependencias las comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.

DECRETA:

Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID19.

Para el efecto deberán:

a. Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.

b. Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes,

mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.

c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.

d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.

e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.

f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.

g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.

h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance. (...)

Artículo 2. Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho. En aquellos eventos que no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, a partir de fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, los alcaldes municipales y distritales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho.

En ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse forma virtual, salvo las partes carezcan de acceso a la tecnología así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las para garantizar que en desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.

Parágrafo. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con miras a privilegiar el principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes, los procuradores judiciales de familia estarán facultados para fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de partes respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio.

Artículo 3. Funciones de policía judicial. La Fiscalía General la Nación dispondrá de canales de articulación y orientación permanente para fortalecer funciones policía judicial en las comisarías de familia.

Artículo 4. Campaña de prevención de la violencia intrafamiliar. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano Bienestar Familiar y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas y a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar interior de las mismas durante la emergencia.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República priorizará institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello.

Artículo 5. Obligatoriedad de las medidas. Las medidas adoptadas en el presente Decreto serán de obligatorio cumplimiento independientemente de las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria por pandemia de coronavirus COVID-19."

Ahora bien, el Alcalde Municipal de Abrego dispuso a través del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 en su artículo séptimo lo siguiente: *"Adóptese lo dispuesto en el Decreto 0460 del 22 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, debiendo prestarse de manera ininterrumpida y en virtud de las garantías superiores que le asisten a los menores de edad y al concepto de familia."*

De lo anterior encuentra la Sala que la medida tomada por el burgomaestre municipal de Abrego tiene como fundamento precisamente garantizar la continuidad en la prestación del servicio que prestan las comisarías de familia conforme a lo establece el Decreto nacional; lo anterior, en razón a la preponderancia y la especial importancia que implica la función desempeñada por estas entidades administrativas, las cuales, tal y como lo reseña el Decreto 460 del 2020 en su parte motiva, se enmarcan *"... en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en el deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar violencia contra la mujer"*, así como *"en la obligación del Estado de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991"*.

Bajo ese escenario, vale la pena recordar que el artículo 44 de la Constitución Política de 1991 consagra los derechos de los niños y las niñas, y establece que prevalecen sobre los derechos de los demás. Por tal razón, el mismo precepto obliga a la sociedad, a la familia y al Estado

a asistir y a proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos¹⁶.

Así mismo, tal y como lo reseña el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020, los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres *"...son derechos humanos y por lo tanto colombiano en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando mismos sean vulnerados ..."*

En efecto, en relación con la erradicación de toda forma de violencia y discriminación contra la mujer, se debe decir que aquello ha sido un compromiso promovido y asumido por Colombia en virtud de la ratificación de tratados internacionales tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer -Convención de Belém do Pará- (1995).

Ahora bien, de otra parte, en virtud de la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y las medidas de aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, previendo la necesidad de expedir normas que habilitaran las actuaciones judiciales y administrativas a través de los medios tecnológicos con el objeto de garantizar la prestación del servicio en las comisarías de familia.

Bajo este derrotero es claro que a través del decreto 460 del 22 de marzo del 2020 proferido por el Presidente de la República se propendió por garantizar de manera continua y efectiva la prestación de los servicios de las comisarías de familia en atención a la relevancia de aquellos como mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, los cuales deben ser protegidos y garantizados en todo tiempo, y en ese sentido, ante la existencia del covid-19 se hacía menester flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de las citadas entidades administrativas y establecer mecanismos atención mediante la utilización de medios tecnológicos, con miras a limitar las posibilidades de propagación mencionado coronavirus, empero sin afectar la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de aquellas entidades públicas.

Fue por lo anterior que finalmente el alcalde del Municipio de Abrego resolvió, ante la existencia del nuevo coronavirus covid-19 y su modalidad de transmisión, y en razón de las medidas adoptadas para su mitigar su propagación y contagio, adoptar el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 respecto a garantizar la continuidad en la prestación del servicio que prestan las comisarías de familia, el cual, según dispone el burgomaestre

¹⁶ Al respecto se puede consultar la sentencia T-1015 del 7 de septiembre de 2010 proferida por la Corte Constitucional.

municipal debe prestarse de manera ininterrumpida y “...en virtud de las garantías superiores que le asisten a los menores de edad y al concepto de familia”, lo cual, tal y como se expuso, guarda estrecha relación con lo preceptuado por el ejecutivo nacional, los motivos que fundaron aquello y, además, y va de la mano con los preceptos legales y constitucionales que le rigen.

B. Examen de proporcionalidad

Para esta Sala Plena de Decisión, el Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 también cumple con el requisito de proporcionalidad porque mediante ese acto administrativo –en lo estudiado en esta instancia- el Municipio de Abrego acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 460 del 22 de marzo del 2020, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus Covid-19.

En efecto, el artículo séptimo del Decreto 063 del 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Abrego se ajusta a los criterios de necesidad y proporcionalidad, pues como primera medida, guarda coherencia material con lo consagrado en el Decreto legislativo 460 de 2020 y así mismo, se trata de una medida que garantiza la protección integral de los niños, niñas y adolescentes frente a los casos de violencia en el contexto familiar.

Entonces, la Sala considera que el artículo *ibídem*, se encuentra sustento en el ordenamiento jurídico superior, toda vez, que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de protección constitucional y la prestación del servicio de manera interrumpida por parte de las Comisarias de Familia asegura la integridad física y mental de los menores, quienes se han visto compelidos al aislamiento preventivo obligatorio en sus viviendas.

Adicionalmente, las medidas adoptadas en el Decreto legislativo 460 de 2020 y reproducidas por el Alcalde Municipal de Abrego, procuran garantizar el derecho a la salud de los habitantes del territorio nacional, al demandar el uso de las tecnológicas para la realización de algunas actuaciones administrativas, con el ánimo de precaver el contagio del COVID 19.

Por consiguiente, el artículo séptimo del Decreto 059 de 2020, no contraria los fines por los cuales fue decretado el Decreto legislativo que se sirvió de base. Así como tampoco, contrarió el ordenamiento superior.

Finalmente aclara la Sala que, como lo ha reiterado el Consejo de Estado vía jurisprudencial “*si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico*”, por lo cual esta sentencia tiene unos efectos que enmarcan dentro de la cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 del 2011), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho el artículo séptimo del Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINUA CON EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID- 19 EN EL ENTE TERRITORIAL*", proferido por el alcalde del Municipio de Abrego, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. 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: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad, frente a las demás disposiciones preceptuadas en el Decreto 059 del 24 de marzo del 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Abrego, 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 ABREGO** 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.

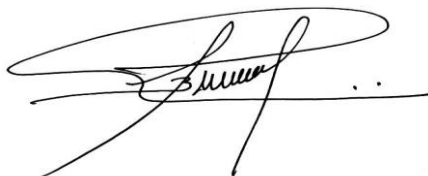
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

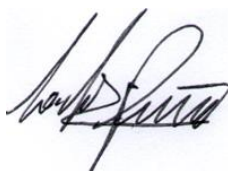

MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
MAGISTRADO



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, quince (15) de julio del dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00149-00 acumulado con 54-001-23-33-000-2020-00341-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad de los Decretos 025 del 24 de marzo y 031 del 17 de abril del 2020.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar los Decretos 025 del 24 de marzo "*POR MEDIO DEL CUAL SE HACE UNA MODIFICACION TEMPORAL AL HORARIO DE ATENCION AL PUBLICO Y LA JORNADA LABORAL DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL CON MOTIVO DE LA PANDEMIA COVID-19*", y 031 del 17 de abril del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE HACE UNA MODIFICACION AL DECRETO 025 DEL 24 DE MARZO DE 2020.*"

I. ANTECEDENTES

1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 02 de abril del 2020, la Secretaria General y de Gobierno del Municipio de Durania, remitió copia digital firmada del Decreto 025 del 24 de marzo del 2020, para efectos de ejercer por parte de este Tribunal el respectivo control inmediato de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 03 de abril del 2020, avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del reseñado Decreto y ordenó la fijación de un aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de esta Corporación, el 03 de abril de la presente anualidad.

Así mismo, se dispuso invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso para que interviniera si así lo deseaban; se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que en su calidad de Ministerio Público rindiera concepto y se ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de control.

De otra parte, el Despacho del magistrado Carlos Mario Peña Díaz mediante providencia del trece (13) de mayo del dos mil veinte (2020) resolvió remitir a este Despacho de la magistrada ponente, el expediente identificado con el radicado No. 54-001-23-33-000-2020-00341-00 para efectos de ser estudiada una posible acumulación del mismo con el

expediente 54-001-23-33-000-2020-00149-00 que era del conocimiento de este despacho; en razón de ello se dispuso mediante providencia del quince (15) de mayo de la presente anualidad, lo siguiente:

"De conformidad con lo anterior encuentra este Despacho que, efectivamente el Decreto 031 del 17 de abril del 2020 modifica el numeral segundo del Decreto 025 del 24 de marzo del 2020, lo que implica total conexidad entre los actos administrativos citados y por contera habilita la acumulación de los procesos bajo los cuales se vienen tramitando su control inmediato de legalidad, a efectos de que sea tramitados bajo una misma cuerda procesal.

Así las cosas, se acumulará el proceso de la referencia al expediente con radicado 54-001-23-33-000-2020-00149-00, dentro del cual se profirió auto admisorio el 03 de abril de 2020, no sin antes proveer sobre la admisión del proceso 54-001-23-33-000-2020-00341-00 a efectos de que dicha decisión sea notificada por estado en virtud de lo consagrado en el artículo 148 del CGP.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR la acumulación del siguiente negocio: Proceso de control inmediato de legalidad 54-001-23-33-000-2020-00341-00 que correspondió por reparto al magistrado Carlos Mario Peña Díaz al proceso 54-001-23-33-000-2020-00149-00 que cursa en el Despacho de la suscrita magistrada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

(...)"

De acuerdo con lo anterior se puede observar que, a través de la providencia reseñada el Despacho de la magistrada ponente de este fallo, dispuso la acumulación del proceso identificado con el radicado No. 54-001-23-33-000-2020-00341-00 al proceso 54-001-23-33-000-2020-00149-00, para efectos de emitir un único pronunciamiento respecto de los citados procesos en atención a la relación de conexidad existente entre los actos objeto de control contenidos en aquellos expedientes. En relación con el proceso que fue acumulado, esto es, el 54-001-23-33-000-2020-00341-00, se surtió el siguiente trámite:

Proceso	Decreto	Magistrado a quien había correspondido su estudio	Fecha de auto admisorio	Fecha del aviso
2020-00341	Decreto 031 del 17 de abril del 2020	Carlos Mario Peña Díaz	15 de mayo del 2020	18 de mayo del 2020

2. Intervenciones

2.1 intervenciones ciudadanas o de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con los Decretos objeto de control de legalidad

Sin intervenciones.

2.2. Municipio de Durania

No intervino en el presente asunto.

2.3. Ministerio Público

No emitió concepto.

3. Actos objeto de control de legalidad

El contenido de los Decretos materia de control es el siguiente:

- ✓ Decreto No. 025 del 24 de marzo del 2020:

*DECRETO No. 025
(Marzo 24 de 2020)*

"POR MEDIO DEL CUAL SE HACE UNA MODIFICACION TEMPORAL AL HORARIO DE ATENCION AL PUBLICO Y LA JORNADA LABORAL DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL CON MOTIVO DE LAPANDEMIACOVID-19".

EL ALCALDE MUNICIPAL DE DURANIA NORTE DE SANTANDER, En uso de sus atribuciones Constitucionales legales y en especial las conferidas por los numerales 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91, numeral 1 de la Ley 136 de 1994 modificado por la ley 1551 en su artículo 29 de 2012 y

CONSIDERANDO

Que, conforme a la dispuesto en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 y el decreto 1083 de 2015 la jornada legal para los empleados públicos nacionales es de 44 horas a la semana.

*Que, el decreto 007 del once (11) de enero de 2020 establece la jornada laboral de los funcionarios de la Alcaldía Municipal así:
Martes a viernes de 7: 00 a.m. a 12:00 m y 2:00 p.m. a 6:00 p.m. y sábado de 7:00 p.m. a 1:00 p.m. si en la semana hay un lunes festivo se iniciaran labores el día miércoles.*

Que, mediante decreto 020 del doce (12) de marzo de 2020, se hace una modificación temporal al horario de atención y jornada laboral de los funcionarios de la administración central, posibilitando la integración del servidor público con su familia en la época de semana santa, el cual comprende habilitar los siguientes días laborales: lunes 16 de marzo y martes 24 de marzo de 2020.

Que, el Ministerio de Salud y Protección Social declara emergencia sanitaria por causa del CODIV-19, y adopta medidas para hacer frente al virus, resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

Que, el municipio de Durania mediante decreto 021 del dieciséis (16) de marzo de 2020, se declara la calamidad pública, prorrogable previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres.

Que, como método de prevención y contingencia de los impactos en la salud de las personas que se pueda generar con ocasión la pandemia de corona virus COVID-19, y garantizando la prestación del servicio público se hace necesario modificar temporalmente y con carácter extraordinaria la jornada laboral ordinaria de los servidores públicos del municipio de Durania y la jornada de atención al público.

En mérito de lo expuesto:

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Modifíquese temporalmente la jornada laboral de los empleados de la Alcaldía municipal de Durania a partir del 24 de marzo de 2020 y hasta que se supere la emergencia sanitaria, quedando de la siguiente manera:

Jornada continua de 7: 00 a.m. a 2 00 p.m. de martes a viernes y sábados de 7:00 a.m. a 1:00 p.m.

ARTICULO SEGUNDO: se restringe la atención al público de manera presencial, se adoptan medidas para la atención vía telefónica y digital, para lo cual la administración municipal cuenta con los siguientes enlaces:

Dependencia	Cuenta
Correo General Alcaldía Municipal	alcalidia@durania-nortedesantander.gov.co
Comisaria de Familia	comisaria@durania-nortedesantnader.gov.co
Concejo Municipal	concejo@durania-nortedesantnader.gov.co
Correo de Contacto sitio web Municipal	contactenos@durania-nortedesantnader.gov.co
Desarrollo comunitario Juntas Acción comunal	desarrollocomitario@durania-nortedesantnader.gov.co
Atención de víctimas conflicto armado	enlacevictimas@durania-nortedesantnader.gov.co
Familias en acción adulto mayor	incentivos@durania-nortedesantnader.gov.co
Inspección policía	inspeccionpolicia@durania-nortedesantnader.gov.co
Recepción de Notificaciones Judiciales	notificacionjudicial@durania-nortedesantnader.gov.co

Personería Municipal	personeria@durania-nortedesantnader.gov.co
Planeación y salud Municipal	planeacionysalud@durania-nortedesantnader.gov.co
Secretaría General	secretariageneral@durania-nortedesantnader.gov.co
SISBEN	sisben@durania-nortedesantnader.gov.co
Tesorería Municipal	tesoreria@durania-nortedesantnader.gov.co
UMATA	umata@durania-nortedesantnader.gov.co
Unidad de servicios públicos Domiciliarios de Durania	Unidaddeserviciospublicos@durania-nortedesantnader.gov.co

ARTICULO TERCERO: el decreto rige a partir de su publicación

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en el municipio de Durania a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de 2020.

NELSON HERNANDO VARGAS COLMENARES
Alcalde Municipal de Durania"

✓ Decreto No. 031 del 17 de abril del 2020

DECRETO No. 031
(17 DE ABRIL DE 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE HACE UNA MODIFICACION AL DECRETO 025 DEL 24 DE MARZO DE 2020".

EL ALCALDE MUNICIPAL DE DURANIA NORTE DE SANTANDER, En uso de sus atribuciones Constitucionales legales y en especial las conferidas por los numerales 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91, numeral 1 de la Ley 136 de 1994 modificado por la ley 1551 en su artículo 29 de 2012 y

CONSIDERANDO

Que, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que, el decreto 007 del once (011) de enero de 2020 establece la jornada laboral de los funcionarios de la Alcaldía Municipal así:
Martes a viernes de 7: 00 a.m. a 12:00 m y 2:00 p.m. a 6:00 p.m. y sábado de 7:00 p.m. a 1:00 p.m. si en la semana hay un lunes festivo se iniciarán labores el día miércoles.

Que, como método de prevención y contingencia de los impactos en la salud de las personas que se pueda generar con ocasión la pandemia de corona virus COVID-19, y garantizando la prestación del servicio público, mediante decreto 025 del 24 de marzo de 2020, se hace una modificación temporal al horario de atención y jornada laboral de los empleados de la alcaldía municipal de Durania a partir del 24 de marzo de 2020 y hasta que se supere la emergencia sanitaria quedando el mismo de la siguiente manera:

Jornada continua de 7: 00 a.m. a 2:00 p.m. de martes a viernes y sábados de 7:00 a.m. a 1:00 p.m.

Que, mediante artículo segundo del citado decreto municipal se restringe la atención al público de manera presencial, y se adoptan medidas para la atención vía telefónica y digital, habilitando enlaces por cada dependencia

Que, con la expedición del decreto nacional 460 del 22 de marzo, se dictan medidas para garantizar la prestación de servicios a cargo de la comisaria de familia, dentro del estado social de emergencia económica, social y ecológica.

Que, dentro de sus disposiciones se encuentra la utilización de herramientas de trabajo virtual sin perjuicio de la prestación de servicios personalizada cuando ello sea necesario, y por la gravedad de la situación

Que, conforme a lo expuesto se debe considerar plantear una excepción del artículo segundo del decreto municipal 025 en cuanto a la restricción de atención al público de manera presencial.

Que, con el ánimo de garantizar la efectividad de los servicios a cargo de la comisaria de familia en atención a la protección de los derechos de las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores, y frente a la protección en casos de violencia en el contexto familiar, la entidad considera indispensable modificar la restricción al público en atención a la comisaria de familia.

En mérito de lo expuesto:

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Modifíquese el artículo segundo del decreto 025 de 2020 en cuanto a la restricción de atención al público, en el sentido de establecer una excepción, el cual para todos los efectos quedará de la siguiente manera:

ARTICULO SEGUNDO: se restringe la atención al público de manera presencial, se adoptan medidas para la atención vía telefónica y digital, para lo cual la administración municipal cuenta con los siguientes enlaces:

<i>Dependencia</i>	<i>Cuenta</i>
<i>Correo General Alcaldía Municipal</i>	<i>alcalidia@durania-nortedesantander.gov.co</i>
<i>Comisaria de Familia</i>	<i>comisaria@durania-nortedesantander.gov.co</i>

Concejo Municipal	concejo@durania-nortedesantnader.gov.co
Correo de Contacto sitio web Municipal	contactenos@durania-nortedesantnader.gov.co
Desarrollo comunitario Juntas Acción comunal	desarrollocomitario@durania-nortedesantnader.gov.co
Atención de víctimas conflicto armado	enlacevictimas@durania-nortedesantnader.gov.co
Familias en acción adulto mayor	incentivos@durania-nortedesantnader.gov.co
Inspección policía	inspeccionpolicia@durania-nortedesantnader.gov.co
Recepción de Notificaciones Judiciales	notificacionjudicial@durania-nortedesantnader.gov.co
Personería Municipal	personeria@durania-nortedesantnader.gov.co
Planeación y salud Municipal	planeacionysalud@durania-nortedesantnader.gov.co

Parágrafo: Para afectos de la restricción de la atención al público, queda exceptuada la dependencia de comisaria de familia, dependencia que dispondrá de atención presencial cuando ello fuere necesario, por la gravedad de la situación, y por los casos que incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.

ARTICULO TERCERO: El decreto rige a partir de su expedición.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en el municipio de Durania, a los diecisiete (17) días del mes de abril de 2020.

NELSON HERNANDO VARGAS COLMENARES
Alcalde Municipal de Durania"

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

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

2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si los Decretos 025 del 24 de marzo y 031 del 17 de abril del 2020 proferidos por el alcalde del Municipio de Durania, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

3. Tesis de la Sala Plena

Dentro del presente caso estima la Sala que los Decretos objeto de control, en lo que compete al estudio en esta instancia, esto es, artículo segundo del Decreto 025 del 24 de marzo modificado por el artículo primero del Decreto 031 del 17 de abril del 2020 en lo referente a la comisaría de familia junto con su respectivo parágrafo, en razón a que es el que directamente se entiende que desarrolla de alguna manera el contenido de uno de los Decretos legislativos proferidos dentro del estado de excepción, se encuentran ajustados a derecho, toda vez que las decisiones allí plasmadas están conformes con la normatividad que dicen desarrollar y los demás postulados legales y constitucionales que le resultan aplicables.

En relación con las demás disposiciones preceptuadas los Decretos 025 del 24 de marzo y el Decreto 031 del 17 de abril del 2020, por no encontrar esta Sala que hayan sido adoptados en expreso desarrollo de los Decretos legislativos proferidos dentro del marco del estado de excepción, se declarará la improcedencia del presente medio de control inmediato de legalidad.

4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

4.1 De la naturaleza del control inmediato de legalidad

De acuerdo con la Constitución Política cuando quiera que existan hechos 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 Presidente podrá, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos determinados por el constituyente, para de esa manera salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indudablemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción "(...) *no genera un Estado de Poder sino un Estado que se encuentra sometido a la propia Constitución, a los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los Estados*

de Excepción y a la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción”.¹

En razón de lo anterior, la Carta Constitucional instituyó que con ocasión de la declaratoria de un Estado de Excepción, las decisiones del Ejecutivo y demás autoridades administrativas son objeto de controles constitucionales y legales, de orden político y jurídico, a través de los cuales se pretende que aun en condiciones de anormalidad la Constitución siga siendo el pilar fundamental sobre el cual se construye la Sociedad. Uno de aquellos controles jurídicos establecidos en la Ley es, precisamente, el Control Automático de Legalidad, el cual opera frente a actos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa y que derivan su existencia de un Decreto Legislativo. Sobre tal control automático de legalidad en comento, la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994² en su artículo 20, textualmente establece:

"(...) ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición (...)".

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Acerca de su naturaleza, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, C.P. William Hernández Gómez, precisó lo siguiente:

"Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración (en la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa se

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00411-00(CA) Actor: Gobierno Nacional Demandado: Presidencia de la República.

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

³ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00.

les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior⁴).

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados. Por lo anterior, tradicionalmente se sostuvo que esas medidas no admiten el control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario⁵.

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA- en el siguiente sentido:

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

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

De la normativa trascrita *ut supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En relación con 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,

⁴ En la tradición anglosajona son conocidas como *soft law* y en nuestro medio algunos doctrinantes las incluyen dentro del denominado «derecho blando». Cfr. ALEXANDER SÁNCHEZ PÉREZ, *Las normas de derecho blando. Un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 69

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

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.

En definitiva, en lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020⁶ se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷, así:

"(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos⁸) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

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

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

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

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gomez.

⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-200900305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-0002009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-0002010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-0315-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁸ ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia⁹ o declarada su nulidad.

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

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

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático¹⁰.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹¹, que regula el

⁹ CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

¹⁰ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

¹¹ CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4.

procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹². No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA¹³. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

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

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

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.

Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

¹² Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit, pp. 496-497.

¹³ CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

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

4.2 Caso

concreto

4.2.1. Antecedentes administrativos de los Decretos objeto de control remitidos por el Municipio de Durania.

- ✓ Resolución No. 043 del 26 de marzo del 2020 emanada por el alcalde municipal de Durania, por medio de la cual "SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS Y TEMPORALES PARA QUE SERVIDORES PUBLICOS Y CONTRATISTAS DEL MUNICIPIO DESARROLLEN SUS FUNCIONES Y OBLIGACIONES EN CASA".
- ✓ Decreto 021 del 16 de marzo proferido por el burgomaestre municipal de Durania mediante la cual se declara la calamidad pública en el citado ente territorial.
- ✓ Directiva presidencial No. 02 del 12 de marzo del 2020, emanada por la presidencia de la República y dirigida a los Organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, respecto a las medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19.
- ✓ Decreto 007 del 11 de enero del 2020 expedido por el alcalde municipal de Durania mediante el cual se modifica el horario de trabajo en la administración municipal.

- ✓ Decreto 020 del 12 de marzo del 2020 proferido por el alcalde de Durania por medio del cual se hace una modificación temporal al horario de atención al público y la jornada laboral de los funcionarios de la administración municipal.

4.2.2 Estudio de procedencia

En relación con cuales son aquellos actos administrativos que pueden ser examinados vía control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado desde otrora ha decantado de manera pacífica una línea jurisprudencia en virtud de la cual ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 del 2011, concluyendo en líneas generales que serán aquellos de que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

En ese sentido se han logrado identificar tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En virtud de lo anterior se procederá a analizar los Decretos 025 del 24 de marzo y 031 del 17 de abril del 2020 proferidos por el alcalde del Municipio de Durania.

➤ **Que se trate de un acto de carácter general**

Ahora bien, según Libardo Rodríguez¹⁴ se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "*...se refieren a personas indeterminadas*".

Al revisar el contenido del Decreto 025 del 24 de marzo del 2020, el cual fue reseñado en acápite precedentes, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general -las cuales no se transcriben por efectos prácticos y por economía procesal- y que guardan relación con medidas con efectos *erga omnes*, pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada.

Igual sucede con el Decreto 031 del 17 de abril del 2020, pues de la lectura del mismo se puede observar que a través de aquel se resuelve modificar en lo pertinente el Decreto 025 del 24 de marzo del 2020, en el sentido de establecer una excepción al artículo segundo de este último Decreto, el cual guardaba relación con una medida orientada a garantizar la prestación del servicio de la comisaria de familia, lo cual, si bien en principio puede hacer referencia a una medida de carácter particular en tanto que va dirigida a una persona determinada -comisaria de familia-,

¹⁴ Libardo Rodríguez; *Derecho administrativo general y colombiano Tomo II*, Editorial Temis, pág. 34, "clasificación de los actos de la administración".

Lo cierto es que tal obligación no afecta ni es para satisfacer o atender un derecho o interés subjetivo, individual o concreto de alguien, ni siquiera de la persona jurídica pública que emitió dicho acto, sino por el contrario, afecta un derecho colectivo o un interés general, toda vez que a través de aquella, de hecho, se propende por garantizar, dentro del marco de la emergencia causada por el covid-19, la prestación del servicio de la comisaria de familia como entidad fundamental en la protección y el amparo de los derechos fundamentales de los niños, niñas adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad.

Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

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

Ahora bien, no ha sido pacífica la definición de lo que se refiere a la noción de "función administrativa"; al respecto, para Alberto Montaña Plata, aquel concepto tiene que ver con "... una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado."¹⁵

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política señala que el principal propósito de la función administrativa es la consecución del interés general y para lograr ese objetivo establece como principios rectores la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De acuerdo con lo anterior y para efectos útiles de la presente providencia, se tendrá como concepto de función administrativa como aquella actividad o conjunto de actividades ejercida por los órganos del estado para la realización de sus fines, misiones y funciones.

Ahora bien, para el caso *sub judice* tenemos que tanto el Decreto 025 del 24 de marzo como el Decreto 031 del 17 de abril del 2020 fueron expedidos por el alcalde del Municipio de Durania en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en el art. 315 numeral 3 de la Constitución Política, el artículo 91 numeral 1 de la Ley 136 de 1994 modificado por el art. 29 de la Ley 1551 del 2012, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, tiene a su cargo la dirección administrativa del respectivo ente territorial. Atribuciones que invocó al expedir los actos objeto de análisis. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

➤ **Que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

¹⁵ Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

Ahora bien, el Decreto 025 del 24 de marzo expedido por el alcalde del Municipio de Durania tiene fundamento en las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, además de los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- ✓ El artículo 33 del Decreto 1042 de 1978.
- ✓ Decreto 1083 de 2015.
- ✓ Decreto 020 del 12 de marzo del 2020 a través del cual se hace una modificación temporal al horario de atención y jornada laboral de los funcionarios de la administración municipal.
- ✓ Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- ✓ Decreto 021 del 16 de marzo del 2020 por medio del cual se declara la calamidad pública en el Municipio de Durania.
- ✓ La necesidad de modificar la jornada laboral ordinaria de los servidores públicos del Municipio de Durania y la jornada de atención al público con el fin de prevenir y contener los impactos en la salud de las personas que puede generarse por cuenta del covid-19 y garantizar la prestación del servicio público.

Por su parte, el Decreto 031 del 17 de abril del 2020 igualmente expedido por el Alcalde Municipal de Durania, bajo las mismas facultades constitucionales y legales establecidas para el primogénito de los Decretos emanados, tiene como fundamento de hecho y derecho, además de los ya reseñados, los siguientes:

- ✓ El Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 expedido por el Presidente de la República a través del cual se declaró el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por causa del nuevo coronavirus COVID-19.
- ✓ El decreto 007 del once (011) de enero de 2020 establece la jornada laboral de los funcionarios de la Alcaldía Municipal.
- ✓ Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 emanado por el Presidente de la República, por medio de cual si dictan medidas para garantizar la prestación de los servicios a cargos de las comisarías de familia, dentro del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.
- ✓ Que, con el ánimo de garantizar la efectividad de los servicios a cargo de la comisaria de familia en atención a la protección de los derechos de las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores, y frente a la protección en casos de violencia en el contexto familiar, la entidad considera indispensable modificar la restricción al público en atención a la comisaria de familia.

De lo anterior se puede observar que de los fundamentos que sustentan la expedición de los actos administrativos objeto de control se vislumbra que en ambos guardan estrecha relación con el Decreto legislativo No. 460 del 22 de marzo del 2020, proferido en ejercicio de las potestades atribuidas al ejecutivo nacional en virtud del art. 215 de la constitución política y con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica realizada por cuenta de la crisis generada a partir del Covid-19; sin embargo, a juicio de esta Sala, no puede bastar

con la enunciación de cualquiera de aquellos decretos legislativos para concluir que el acto administrativo que se expida se da en desarrollo de lo contenido en ellos, pues para que aquello se pueda entender de esa manera se hace necesario que en definitiva lo dispuesto a través del acto objeto de control implique aplicabilidad en concreto del Decreto que dice desarrollar; es decir, que se adopten decisiones a partir de las cuales se haga efectivo el citado decreto desde el punto de vista de su objeto y finalidad.

Ahora bien, para efectos de lo anterior se tiene que, a través de los Decretos objeto de control, el burgomaestre municipal dispuso, de una parte, adoptar una serie de medidas tales como: la modificación de la jornada laboral en el Municipio de Durania y la restricción a la atención al público de manera presencial, disponiéndose para tal efecto la adopción de canales telefónicos y digitales; las cuales, en principio, no suponen un desarrollo directo de las facultades otorgadas por el Presidente de la República dentro del marco del estado de excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo del 2020. No obstante lo anterior, amén de adoptarse medidas como las reseñadas, de la lectura de los citados Decretos se puede observar que el alcalde Municipal, a su vez, dispuso en el artículo segundo del Decreto 025 del 24 de marzo modificado por el artículo primero del Decreto 031 del 17 de abril, establecer un párrafo en virtud del cual se instaura una excepción en relación con la atención presencial al público por parte de la comisaria de familia cuando ello fuere necesario, de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 expedido por el Presidente de la República.

En este orden de ideas es claro que, respecto a tal párrafo, el Decreto reseñado tiene como fin desarrollar uno de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción pues es claro que a través de aquel el alcalde municipal de Durania adoptó las medidas excepcionales que fueron dispuestas para efectos de garantizar la prestación del citado servicio a cargo de las mencionadas entidades públicas dentro del marco de la emergencia causada por cuenta de Covid-19.

Bajo este derrotero advierte desde ya esta Sala Plena que únicamente se hará un estudio integral del artículo segundo del Decreto 025 del 24 de marzo modificado por el artículo primero del Decreto 031 del 17 de abril del 2020 en lo referente a la comisaría de familia junto con su respectivo párrafo, toda vez que las demás disposiciones emanadas por el Alcalde Municipal de Durania materializadas en dichos Decretos, como ya se dijo, no obedecieron al desarrollo del decreto legislativo proferido durante el estado de excepción en el cual dicen fundamentarse, por lo cual, respecto de estas se declarará la improcedencia del presente medio de control.

4.2.3 Los presupuestos y el contexto a cuya luz debe examinarse el párrafo contenido en el artículo segundo del Decreto 025 del 24 de marzo modificado por el artículo primero del Decreto 031 del 17 de abril del 2020

Ahora bien, en tratándose del medio de control de la referencia debe precisar que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla. Sin embargo, debe ponerse de presente que, el control de legalidad de las medidas adoptadas también debe hacerse teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994; al respecto, la citada normatividad *ibídem* consagra en sus artículos 8 a 13 los principios que rigen los Decretos de excepción, veamos:

"Artículo 8°. Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.

Artículo 9°. Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.

Artículo 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 11. Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Artículo 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad."

Hechas las anteriores precisiones se ocupará la Sala Plena de examinar los aspectos formal y material del artículo segundo del Decreto 025 del 24 de marzo modificado por el artículo primero del Decreto 031 del 17 de abril del 2020 en lo referente a la comisaría de familia junto con su respectivo parágrafo.

4.2.4 Examen de legalidad

➤ Control Formal

A. Competencia

En lo atinente a los requisitos de forma de los Decretos objeto de control, la Sala encuentra que los mismos fueron expedidos por el Alcalde del Municipio de Durania con base en las competencias constitucionales y legales que afirma tener y que se materializan especialmente en las conferidas en el artículo 315 numeral 3 de la constitución política y artículo 91, numeral 1 de la Ley 136 de 1994 modificado por el art. 29 de la Ley 1551 del 2012.

Ahora bien, a través del párrafo contenido en el artículo segundo del Decreto 025 del 24 de marzo modificado por el artículo primero del Decreto 031 del 17 de abril del 2020 del Decreto, el burgomaestre municipal resuelve acatar y dar cumplimiento a lo dispuesto por el Presidente de la República a través del Decreto 460 del 22 de marzo del 2020, mediante el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En este sentido es importante aclarar que conforme al art. 315 de la constitución política, le corresponde al alcalde *"...Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo"*.

Así mismo, el numeral tercero de la normatividad *ibídem* establece que le corresponde al alcalde *"...Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...), de acuerdo con las disposiciones pertinentes."*

Por su parte, el numeral cuarto del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 6 de la Ley 1551 del 2012, establece que corresponde a los Municipios *"Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes."*

En este sentido, La ley 1098 del 2006 estableció que las Comisarias de Familia *"...Son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley."*

A su vez, el artículo 84 de la normatividad *ibídem* establece que *"...Todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio."*; y el párrafo 2 del citado articulado preceptúa que *"...Los municipios tendrán un término improrrogable de un (1) año a partir de la vigencia de esta ley, para crear la Comisaría de Familia..."*

Finalmente, el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 estableció que *"...hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19."*

A la luz de lo anterior es claro que el Alcalde municipal de Durania tenía la competencia para dictar el artículo segundo del Decreto 025 del 24 de marzo modificado por el artículo primero del Decreto 031 del 17 de abril del 2020 en lo referente a la comisaría de familia junto con su respectivo párrafo, en tanto que, de conformidad con las facultades reseñadas en precedencia, en su calidad de mandatario local es quien tenía a su cargo la función y la facultad para adoptar medidas de tales características, las cuales estaban relacionadas con la prestación presencial -cuando ello fuere necesario- de los servicios a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, los cuales, de acuerdo con lo fundamentado en el Decreto legislativo *ibídem*, *"se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, tanto en ámbito público como en el privado, ..."* y que conforme a lo reseñado, están a cargo de las entidades territoriales a través de las citadas entidades administrativas.

B. Motivación

En el acto administrativo objeto de revisión, se indicaron los presupuestos fácticos y jurídicos que dieron origen a las medidas adoptadas por el alcalde del Municipio de Durania las cuales fueron citadas por la Sala en acápites anteriores.

En ese orden, el Decreto fue expedido de forma motivada, por quien tiene la facultad legal para adoptar tales medidas objeto de control en el ente territorial; adicionalmente, se advierte que el Decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

Así las cosas, se puede concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

➤ Control material

A. Examen de conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado que: *"se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene como 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 correlación directa"*¹⁶.

Ahora bien, del contenido y regulado a través de los Decretos objeto de control se puede observar que los mismos sustentan su expedición en uno de los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional, esto es, el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020.

Como primer aspecto es importante poner de presente que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, resolvió declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un término de treinta (30) días, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del Covid-19, y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Con ocasión de lo anterior, se expidió por parte del Presidente de la República, el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 quien en ejercicio de las facultades del art. 215 constitucional resolvió lo siguiente:

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que una de las principales medidas, recomendadas por la OMS, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones. en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

(...)

Que mediante la Directiva presidencial número 02 del 12 de marzo de 2020, se impartieron directrices a las entidades públicas para atender la contingencia generada por el coronavirus COVID-19, señalando que deberán dar prioridad a los medios digitales para que los ciudadanos realicen sus trámites y que deberán adoptar los mecanismos necesarios para que los servidores públicos y contratistas cumplan con sus funciones y actividades trabajando desde la casa.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00 (CA), sentencia del 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

(...)

Que de igual forma el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 prevé la necesidad de expedir normas que «[...] habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios (sic) público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario,»

Que la función que desarrollan las comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en el deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar violencia contra la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará», aprobada por Colombia mediante la Ley 248 1995; así como en la obligación del Estado de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

Que es necesario garantizar los intangibles a la vida y la integridad personal; a no ser sometido a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la protección de la familia; los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y de su protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, así como los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos en derecho.

Que los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres son derechos humanos y por lo tanto el estado colombiano está en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando los mismos sean vulnerados. Los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás y en toda actuación del estado se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos.

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de comisarías de

familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación personas en dependencias las comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.

DECRETA:

Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID19.

Para el efecto deberán:

a. Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.

b. Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.

c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.

d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.

e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.

f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.

g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.

h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta

información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance. (...)

i. Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.

(...)

Artículo 2. Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho. En aquellos eventos que no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, a partir de fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, los alcaldes municipales y distritales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho.

En ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse forma virtual, salvo las partes carezcan de acceso a la tecnología así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las para garantizar que en desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.

Parágrafo. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con miras a privilegiar el principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes, los procuradores judiciales de familia estarán facultados para fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de partes respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio.

Artículo 3. Funciones de policía judicial. La Fiscalía General la Nación dispondrá de canales de articulación y orientación permanente para fortalecer funciones policía judicial en las comisarías de familia.

Artículo 4. Campaña de prevención de la violencia intrafamiliar. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano Bienestar Familiar y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas y a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar interior de las mismas durante la emergencia.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República priorizará institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello.

Artículo 5. Obligatoriedad de las medidas. Las medidas adoptadas en el presente Decreto serán de obligatorio cumplimiento independientemente de las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria por pandemia de coronavirus COVID-19."

Ahora bien, el Alcalde Municipal de Durania dispuso a través del artículo segundo del Decreto 025 del 24 de marzo modificado por el artículo primero del Decreto 031 del 17 de abril del 2020 en lo referente a la comisaría de familia, adecuar la prestación del servicio que estas prestan a una forma telefónica y digital, aunando a lo anterior, a través del párrafo que los integra, que *"...Para efectos de la restricción de la atención al público, queda exceptuada la dependencia de comisaria de familia, dependencia que dispondrá de atención presencial cuando ello fuere necesario, por la gravedad de la situación, y por los casos que incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis."*

De lo anterior encuentra la Sala que la medida tomada por el burgomaestre municipal de Durania tiene como fundamento precisamente garantizar la continuidad en la prestación del servicio que tienen a cargo las comisarías de familia conforme a lo establece el Decreto nacional; lo anterior, en razón a la preponderancia y la especial importancia que implica la función desempeñada por estas entidades administrativas, las cuales, tal y como lo reseña el Decreto 460 del 2020 en su parte motiva, se enmarcan *"... en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en el deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar violencia contra la mujer"*, así como *"en la obligación del Estado de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991"*.

Bajo ese escenario, vale la pena recordar que el artículo 44 de la Constitución Política de 1991 consagra los derechos de los niños y las niñas, y establece que prevalecen sobre los derechos de los demás. Por tal razón, el mismo precepto obliga a la sociedad, a la familia y al Estado a asistir y a proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos¹⁷.

Así mismo, tal y como lo reseña el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020, los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres *"...son derechos humanos y por lo tanto colombiano en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando mismos sean vulnerados ..."*.

¹⁷ Al respecto se puede consultar la sentencia T-1015 del 7 de septiembre de 2010 proferida por la Corte Constitucional.

En efecto, en relación con la erradicación de toda forma de violencia y discriminación contra la mujer, se debe decir que aquello ha sido un compromiso promovido y asumido por Colombia en virtud de la ratificación de tratados internacionales tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer -Convención de Belém do Pará- (1995).

Ahora bien, de otra parte, en virtud de la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y las medidas de aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, previendo la necesidad de expedir normas que habilitaran las actuaciones judiciales y administrativas a través de los medios tecnológicos con el objeto de garantizar la prestación del servicio en las comisarías de familia.

Bajo este derrotero es claro que a través del decreto 460 del 22 de marzo del 2020 proferido por el Presidente de la República se propendió por garantizar de manera continua y efectiva la prestación de los servicios de las comisarías de familia en atención a la relevancia de aquellos como mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, los cuales deben ser protegidos y garantizados en todo tiempo, y en ese sentido, ante la existencia del covid-19 se hacía menester flexibilizar la obligación atención personalizada a las y los usuarios de las citadas entidades administrativas y establecer mecanismos atención mediante la utilización de medios tecnológicos, con miras a limitar las posibilidades de propagación mencionado coronavirus, empero sin afectar la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de aquellas entidades públicas.

Fue por lo anterior que finalmente el alcalde del Municipio de Durania resolvió, dentro del marco de la emergencia que se vive por cuenta del Covid-19, dar aplicación a lo establecido en el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 respecto a garantizar la continuidad en la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, disponiendo a su vez, para ello, adoptar una excepción a la atención al público de manera presencial en las dependencias de aquella entidad administrativa cuando ello fuere necesario "*...por la gravedad de la situación, y por los casos que incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis*", lo cual, guarda estrecha relación con lo preceptuado por el ejecutivo nacional, los motivos que fundaron aquello y, además, va de la mano con los preceptos legales y constitucionales que le rigen.

B. Examen de proporcionalidad

Para esta Sala Plena de Decisión, los Decretos objeto de control en lo pertinente, también cumplen con el requisito de proporcionalidad porque mediante esos actos administrativos el Municipio de Durania acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 460 del 22 de marzo del 2020, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus Covid-19.

En efecto, el artículo segundo del Decreto 025 del 24 de marzo modificado por el artículo primero del Decreto 031 del 17 de abril del 2020 en lo referente a la comisaría de familia junto con su respectivo párrafo, expedido por el Alcalde Municipal de Durania, se ajusta a los criterios de necesidad y proporcionalidad, pues como primera medida, guarda coherencia material con lo consagrado en el Decreto legislativo 460 de 2020 y así mismo, se trata de una medida que garantiza la protección integral de los niños, niñas y adolescentes frente a los casos de violencia en el contexto familiar.

Entonces, la Sala considera que el artículo *ibídem*, se encuentra sustento en el ordenamiento jurídico superior, toda vez, que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de protección constitucional y la prestación del servicio de manera interrumpida por parte de las Comisarias de Familia permitiendo, a su vez, la atención de manera presencial cuando aquello sea necesario, asegura la integridad física y mental de los menores, quienes se han visto compelidos al aislamiento preventivo obligatorio en sus viviendas.

Adicionalmente, las medidas establecidas en el Decreto legislativo 460 de 2020 y adoptadas por el Alcalde Municipal de Durania, procuran garantizar el derecho a la salud de los habitantes del territorio nacional, así como la prestación de los servicios a cargo de la comisaria de familia de manera ininterrumpida y en forma presencial cuando aquello se estime necesario.

Por consiguiente, artículo segundo del Decreto 025 del 24 de marzo modificado por el artículo primero del Decreto 031 del 17 de abril del 2020 en lo referente a la comisaría de familia junto con su respectivo párrafo, no contrarían los fines por los cuales fue decretado el Decreto legislativo que se sirvió de base. Así como tampoco, contrarió el ordenamiento superior

Finalmente aclara la Sala que, como lo ha reiterado el Consejo de Estado vía jurisprudencial "*si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico*", por lo cual esta sentencia tiene unos efectos que enmarcan dentro de la cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 del 2011), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho el artículo segundo del Decreto 025 del 24 de marzo modificado por el artículo primero del Decreto 031 del 17 de abril del 2020 en lo referente a la comisaría de familia junto con su respectivo párrafo, proferidos por el alcalde del Municipio de Durania, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. 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: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad, frente a las demás disposiciones preceptuadas en el Decreto 025 del 24 de marzo y el Decreto 031 del 17 de abril del 2020, proferidos por el alcalde del Municipio de Durania, 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 DURANIA** 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 Y CÚMPLASE,

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

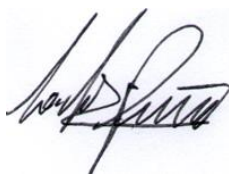

MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
MAGISTRADO



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, quince (15) de julio del dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00165-00 acumulado con 54-001-23-33-000-2020-00246-00, 54-001-23-33-000-2020-00247-00 y 54-001-23-33-000-2020-00248-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad de los Decretos 032 del 25 de marzo, 035 del 31 de marzo del 2020, 036 del 1 de abril y 037 del 2 de abril del 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar los Decretos 032 del 25 de marzo del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 457 DE 22 DE MARZO DE 2020 CON EL FIN DE AFRONTAR LA PANDEMIA OCACIONADA POR EL VIRUS COVID - 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", 035 del 31 de marzo del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 032 DE 25 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 457 DE 22 DE MARZO DE 2020 CON EL FIN DE AFRONTAR LA PANDEMIA OCACIONADA POR EL VIRUS COVID -19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", 036 del 1 de abril del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA AL DECRETO MUNICIPAL 035 DE 31 DE MARZO DE 2020*" y 037 del 02 de abril del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 035 DE 31 DE MARZO DE 2020*".

I. ANTECEDENTES

1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 06 de abril del 2020, el alcalde del Municipio de Ocaña remitió copia digital firmada del Decreto 032 del 25 de marzo del 2020, para efectos de ejercer por parte de este Tribunal el respectivo control inmediato de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 13 de abril del 2020, avocó el conocimiento del presente asunto y ordenó la fijación de un aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de esta Corporación, en la misma fecha reseñada.

Así mismo, se dispuso invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del

proceso para que interviniera si así lo deseaban; se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que en su calidad de Ministerio Público rindiera concepto y se ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de control.

De otra parte, la Secretaria General de esta Corporación mediante informe secretarial de fecha doce (12) de mayo del dos mil veinte (2020), advirtió sobre la posibilidad de acumulación de los expedientes identificados con los radicados identificados con los radicados 54-001-23-33-000-2020-00244-00; 54-001-23-33-000-2020-00246-00; 54-001-23-33-000-2020-00247; 54-001-23-33-000-2020-00248; 54-001-23-33-000-2020-00252 y 54-001-23-33-000-2020-00262 al radicado 54-001-23-33-000-2020-00165; en razón de ello, este Despacho mediante providencia del quince (15) de mayo de la presente anualidad dispuso lo siguiente:

"Del análisis de los actos administrativos expedidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña considera el Despacho, que el requisito de conexidad entre los expedientes objeto de acumulación en razón de los actos que contienen para su control, se cumple respecto de los Decretos 032 del 25 de marzo, 035 del 31 de marzo, 036 del 01 de abril y 037 del 02 de abril del 2020, en virtud de lo siguiente: El Decreto 032 del 25 de marzo fue modificado por el Decreto 035 del 31 de marzo; este último Decreto, a su vez, fue modificado por el Decreto 036 del 01 de abril y por el Decreto 037 del 02 de abril del 2020.

Así las cosas, se puede observar que entre los anteriores Decretos en mención existe relación toda vez que, de una parte, se refieren a modificaciones que se realizaron al Decreto principal –el 032 del 25 de marzo-, y de otra, a modificaciones que se realizaron al Decreto que a su vez modificó el principal, es decir, modificaciones realizadas al Decreto 035 del 31 de marzo del 2020.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR la acumulación de los siguientes procesos: Proceso de control inmediato de legalidad 54-001-23-33-000-2020-00246-00 que cursa en el despacho del magistrado Robiel Amed Vargas González, 54-001-23-33-000-2020-00247-00 que cursa en el despacho del magistrado Hernando Ayala Peñaranda y 54-001-23-33-000-2020-00248-00 que cursa en el despacho del magistrado Edgar Enrique Bernal Jáuregui al proceso 54-001-23-33-000-2020-00165-00 que cursa en el Despacho de la suscrita magistrada.

(...)

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00165-00 acum. 54-001-23-33-000-2020-00246-00, 54-001-23-33-000-2020-00247-00 y 54-001-23-33-000-2020-00248-00
Control Inmediato de Legalidad
Municipio de Ocaña

CUARTO: No hay lugar a acumulación de los procesos 54-001-23-33-000-2020-00252-00 y 54-001-23-33-000-2020-00262-00 que cursan en los despachos de los magistrados Hernando Ayala Peñaranda y Robiel Amed Vargas González, respectivamente, respecto de los demás radicados que si fueron objeto de acumulación en esta oportunidad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. En virtud de ello se DISPONE que por Secretaria General se continúe con el trámite respectivo de los citados procesos de conformidad con lo preceptuado en el art. 185 de la Ley 1437 del 2011."

De acuerdo con lo anterior se puede observar que, a través de la providencia reseñada el Despacho de la magistrada ponente de este fallo, dispuso la acumulación de los procesos identificados con los radicados 54-001-23-33-000-2020-00246-00, 54-001-23-33-000-2020-00247-00 y 54-001-23-33-000-2020-00248-00 al proceso 54-001-23-33-000-2020-00165-00, para efectos de emitir un único pronunciamiento respecto de los citados procesos en atención a la relación de conexidad existente entre los actos objeto de control contenidos en aquellos expedientes. En relación con los procesos acumulados, esto es, los expedientes 54-001-23-33-000-2020-00246-00, 54-001-23-33-000-2020-00247-00 y 54-001-23-33-000-2020-00248-00, se surtió el siguiente trámite:

Proceso	Decreto	Magistrado a quien había correspondido su estudio	Fecha de auto admisorio	Fecha del aviso
2020-00246	Decreto 035 del 31 de marzo del 2020	Robiel Amed Vargas González	24 de abril del 2020	27 de abril del 2020
2020-00247	Decreto 036 del 01 de abril del 2020	Hernando Ayala Peñaranda	24 de abril del 2020	27 de abril del 2020
2020-00248	Decreto 037 del 02 de abril del 2020	Edgar Enrique Bernal Jáuregui	25 de abril del 2020	27 de abril del 2020

2. Intervenciones

2.1 intervenciones ciudadanas o de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad

Sin intervenciones.

2.2 Municipio de Ocaña

En relación con el exp. 54-001-23-33-000-2020-00165-00, la Secretaria Jurídica Municipal mediante oficio 700-458 del 21 de abril del 2020, pone de presente lo siguiente:

Sostiene que el acto administrativo fue proferido por la alcaldía municipal en concordancia y aplicación de las órdenes presidenciales y departamentales, las cuales han resultado efectivas en la conservación del orden público y la salud como prerrogativas especiales en la lucha contra el covid-19 en Ocaña.

2.3 Ministerio Público

2.3.1 Concepto emitido dentro del expediente 54-001-23-33-000-2020-00165-00, 54-001-23-33-000-2020-00246-00 y 54-001-23-33-000-2020-00248-00

Como primer aspecto debe aclararse que si bien el representante del Ministerio Público al momento de rendir su concepto expone que aquel se emite dentro del proceso 54-001-23-33-000-2020-00244-00, lo cierto es que mediante auto del doce (12) de mayo del dos mil veinte (2020) el Despacho de la ponente del presente fallo dispuso ordenar el archivo del expediente 2020-00244 en tanto que a través de él se pretendía que se adelantara el control inmediato de legalidad del Decreto 032 del 25 de marzo del 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Ocaña, el cual ya había sido remitido a esta Corporación para su estudio y cuyo expediente resultaba ser el 54-54-001-23-33-000-2020-00165-00. En razón de lo anterior, mediante la providencia reseñada en precedencia se dispuso que *"... cualquier concepto del Ministerio Público o memorial de participación de las organizaciones públicas, privadas y de ciudadanos dirigidos a este radicado que se deja sin efecto, sea remitido al radicado 54-001-23-33-000-2020-00165-00 en el cual se avocó conocimiento del Decreto 032 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Ocaña"*.

Dejando claro lo anterior tenemos que, el Agente del Ministerio Público mediante conceptos No. 057, 058 y 059 del 21 de mayo del 2020 adujo que, al revisar el Decretos sometidos a control inmediato de legalidad, se encuentra que fueron expedidos por autoridad del orden territorial (alcaldía del municipio de Ocaña), comprensión del Departamento Norte de Santander. También, que las medidas dispuestas son de carácter general en ejercicio de función administrativa, al adoptar una medida preventiva ante la propagación del virus coronavirus COVID-19.

Afirma que, del contenido del citado Decreto se observa que en su contenido invoca, además de una serie de disposiciones constitucionales (artículos 2, 24, 44, 45, 49, 296 y 315), las leyes 136, 489, 1551 y 1801, pero en esencia se trata de medidas adoptadas en desarrollo del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19."*, habiéndose adoptado, entre otras cosas, el aislamiento preventivo obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se limitó totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las

excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto, entre otras de esa naturaleza.

Por lo expuesto sostiene que el citado Decreto nacional es consecuencia del ejercicio del poder normal de policía, concreción de la función de policía que está radicada a nivel nacional en forma exclusiva en el Presidente de la República, conforme a lo consagrado en los artículos 189-429 y 296 de la Constitución Política y que debe desarrollar con sujeción al poder de policía establecido en la ley. Función que a nivel territorial es ejercida por los gobernadores y los alcaldes, según lo previsto en los artículos 303 y 315-2 de la Constitución, que atribuyen a estos servidores la condición de agentes del Presidente de la República, a efectos del mantenimiento del orden público, y que confiere al alcalde, como jefe de la administración local, la obligación de preservar y restablecer el orden público, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, pudiendo en virtud de dicha habilitación constitucional y legal utilizar los medios e instrumentos que resulten necesarios para el cumplimiento de dicho propósito, siempre bajo los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad, no resultando admisibles, por lo tanto, las limitaciones impuestas arbitrariamente, esto es, que carezcan de la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales.

En este orden de ideas concluye que, las medidas lo fueron en desarrollo de un Decreto de contenido administrativo, no desarrollo de un decreto legislativo, independientemente de considerar que para la fecha en que se tomaron, se encontraba vigente el Decreto que declaró el estado de excepción; por ello, es dable concluir que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter los Decreto objeto de control, expedidos por la alcaldía de Ocaña a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, conforme a las previsiones de la Ley 137 artículo 20, como de la Ley 1437 artículos 136 y 151.14, pues si bien aparecen acreditados los factores subjetivo de autoría (autoridad municipal) y de objeto (acto de carácter general), no ocurre lo mismo con el factor de motivo o causa (que sea consecuencia del ejercicio de función administrativa y como desarrollo de decreto legislativo durante los estados de excepción), al margen de consideraciones sobre su juridicidad, la que se presume.

Por lo tanto, solicita comedidamente a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, declarar que los Decretos sometidos a control no son sujetos de control inmediato de legalidad.

3. Actos objeto de control de legalidad

El contenido de los Decretos materia de control es el siguiente:

✓ Decreto No. 032 del 25 de marzo del 2020:

"DECRETO No.032
 (25 DE MARZO DE 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 457 DE 22 DE MARZO DE 2020 CON EL FIN DE AFRONTAR LA PANDEMIA OCACIONADA POR EL VIRUS COVID - 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el artículo 315 de la constitución política, la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, en la ley 489 de 1998 y la ley 1801 de 2016, y,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, Son fines esenciales del Estado: "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

Que el numeral 2 del artículo 315 ibídem define una de las atribuciones de los alcaldes la de "Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante".

Que en desarrollo de este mandato constitucional, la Corte Constitucional ha precisado lo siguiente: "El Alcalde, en su calidad de autoridad pública, comprometido como esta con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, deberá asegurar en especial la convivencia pacífica y la protección de los habitantes en su vida, honra y bienes, para la efectiva realización de estos objetivos, al citado funcionario le corresponde consultar la política general del orden público determinada por el presidente de la República y, por tanto, debe obedecer las órdenes

que reciba de él o de los gobernadores, lo anterior, porque es atribución exclusiva del alcalde la de conservar el orden público en su localidad. Para ello, el constituyente le ha dado el carácter de primera autoridad de policía del municipio y le han encargado a la Policía Nacional cumplir con prontitud y diligencia las instrucciones que el mencionado funcionario imparta por intermedio del respectivo comandante" (sentencia C-329 de 1995).

Que el Artículo 24. Establece: "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto." Sin embargo, no es un derecho absoluto, puesto que, y en los términos de jurisprudencia constitucional, puede ser objeto de limitaciones, como es el de la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en su fallo SU-257 de mayo de 28 de 1997 MP José Gregorio Hernández, indico que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad "consiste en el derecho que tiene todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional. De entra y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia", con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones en su ejercicio, "buscando conciliarla con otros derechos o con principios rectores de todo el sistema". Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la "suspensión o el desvanecimiento del derecho fundamental", pues se entiende que no puede desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su "sustrato mínimo e inviable", igualmente en dicha providencia, la Corte Constitucional puntualizó; que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio. Siempre que no soslayen los principio, valores y derechos constitucionales.

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran los derechos de los niños, niñas y adolescentes y establecen que "los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".

Que frente al alcance del artículo 44, la Corte Constitucional, en sentencia T-731 de 2017, explicó que: "Esta corporación, en reiterada jurisprudencia ha reconocido el carácter prevalente de los derechos de los niños y niñas, poniendo a consideración el grado de vulnerabilidad de los menores y sus necesidades especiales para lograr su correcto desarrollo, crecimiento y formación, teniendo en cuenta que cada uno de ellos demanda condiciones específicas que deben ser atendidas por su familia, la sociedad y el Estado, por lo tanto, los servidores judiciales deberán tener en cuenta las condiciones especiales de cada caso en su totalidad, con la finalidad de dar prevalencia a sus derechos y encontrar la mejor solución de acuerdo a los interés de estos, con arreglo de los deberes constitucionales y legales que tienen las autoridades para la preservación del bienestar integral de los niños, niñas y adolescentes que requerían

protección, exigiendo así un mayor grado de cuidado a los juzgadores al momento de adoptar decisiones que puedan afectarlos de manera definitiva e irremediable"

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

Que el gobierno nacional, por medio del decreto legislativo 457 de 22 de marzo de 2020, ordenó "el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia a partir de las (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020 hasta las (00:00 am) del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID -19.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: *IMPLEMENTAR, en el Municipio de Ocaña, Norte de Santander, las medidas establecidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020.*

ARTICULO SEGUNDO: *Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia en el Municipio de Ocaña se permite la circulación de personas para ios siguientes casos:*

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

Parágrafo Segundo: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para la realización de actividades descritas anteriormente, y con el ánimo de lograr la mayor efectividad de las medidas señaladas por el gobierno nacional, se adoptara en todo el Municipio de Ocaña la medida de pico y cédula para el desplazamiento con fines de abastecimiento familiar el cual funcionara de acuerdo al último dígito de 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

LUNES (1, 2 y 5)
MARTES (6, 9 y 0)
MIÉRCOLES (3, 4 y 7)
JUEVES (1, 2 y 8)
VIERNES (5, 6 y 9)
SÁBADO (3, 4 y 0)
DOMINGO (7 y 8)

Parágrafo Tercero 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 de compañía (en un plazo máximo no superior a 30 minutos)

ARTICULO TERCERO *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, dará lugar a las sanciones enunciadas en el artículo 7 del decreto legislativo 457 de 22 de marzo de 2020.*

COMUNIQUESE PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Ocaña

SAMIR FERNANDO CASADIEGO SANJUAN
Alcalde Municipal de Ocaña"

✓ **Decreto No. 035 del 31 de marzo del 2020**

"DECRETO No. 035
(31 DE MARZO DE 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 032 DE 25 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 457 DE 22 DE MARZO DE 2020 CON EL FIN DE AFRONTAR LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID -19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el artículo 315 de la constitución política, la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, en la ley 489 de 1998 y la ley 1801 de 2016, y,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, Son fines esenciales del Estado: "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantenerla integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

Que el numeral 2 del artículo 315 ibídem define una de las atribuciones de los alcaldes la de " Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante".

Que en desarrollo de este mandato constitucional, la Corte Constitucional ha precisado lo siguiente: "El Alcalde, en su calidad de autoridad pública, comprometido como esta con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, deberá asegurar en especial la convivencia pacífica y la protección de los habitantes en su vida, honra y bienes, para la efectiva realización de estos objetivos, al citado funcionario le corresponde consultar la política general del orden público determinada por el presidente de la República y, por tanto, debe obedecer las órdenes que reciba de él o de los gobernadores, lo anterior, porque es atribución exclusiva del alcalde la de conservar el orden público en su localidad. Para ello, el constituyente le ha dado el carácter de primera autoridad de policía del municipio y le han encargado a la Policía Nacional cumplir con prontitud y diligencia las instrucciones que el mencionado funcionario imparta por intermedio del respectivo comandante" (sentencia C-329 de 1995).

Que el Artículo 24. Establece: "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto." Sin embargo, no es un derecho absoluto, puesto que, y en los términos de jurisprudencia constitucional, puede ser objeto de limitaciones, como es el de la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en su fallo SU-257 de mayo de 28 de 1997 MP José Gregorio Hernández, indicó que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad "consiste en el derecho que tiene todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional. De entra y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia", con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones en su ejercicio, "buscando conciliarla con otros derechos o con principios rectores de todo el sistema". Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la "suspensión o el desvanecimiento del derecho fundamental", pues se entiende que no puede desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su "sustrato mínimo e inviable", igualmente en dicha providencia, la Corte Constitucional puntualizó; que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio.

Siempre que no soslayen los principios, valores y derechos constitucionales.

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran los derechos de los niños, niñas y adolescentes y establecen que "los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".

Que frente al alcance del artículo 44, la Corte Constitucional, en sentencia T-731 de 2017, explicó que: "Esta corporación, en reiterada jurisprudencia ha reconocido el carácter prevalente de los derechos de los niños y niñas, poniendo a consideración el grado de vulnerabilidad de los menores y sus necesidades especiales para lograr su correcto desarrollo, crecimiento y formación, teniendo en cuenta que cada uno de ellos demanda condiciones específicas que deben ser atendidas por su familia, la sociedad y el Estado, por lo tanto, los servidores judiciales deberán tener en cuenta las condiciones especiales de cada caso en su totalidad, con la finalidad de dar prevalencia a sus derechos y encontrar la mejor solución de acuerdo a los interés de estos, con arreglo de los deberes constitucionales y legales que tienen las autoridades para la preservación del bienestar integral de los niños, niñas y adolescentes que requerían protección, exigiendo así un mayor grado de cuidado a los juzgadores al momento de adoptar decisiones que puedan afectarlos de manera definitiva e irremediable"

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

Que el gobierno nacional, por medio del decreto legislativo 457 de 22 de marzo de 2020, ordenó "el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia a partir de las (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020 hasta las (00:00 am) del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID -19.

Que el Municipio de Ocaña mediante decreto No 032 de 25 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTAN EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 457 DE 22 DE MARZO DE 2020 CON EL FIN DE AFRONTAR LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID - 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. MODIFIQUESE el decreto 032 de 25 de marzo de 2020, AMPLIANDO las condiciones para cumplir con el aislamiento preventivo obligatorio y garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia en el Municipio de Ocaña permitido la circulación de personas para los siguientes casos:

1. *Asistencia y prestación de servicios de salud.*
2. *Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
3. *Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
6. *La prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de la salud pública y privados.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
9. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
10. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
11. *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, et 'funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
12. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*

13. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado,*
14. *Las actividades de la fuerza pública al interior del Municipio*
15. *las actividades relacionadas con el transporte de carga.*
16. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
17. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio, Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*
18. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVI 0-19.*
19. *El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*
20. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*
21. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo - GLP-, (iii) de la cadena logística de insumes, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*
22. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales,*
23. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*
24. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*
25. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir,*

mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

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

Parágrafo Segundo. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para la realización de 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 con fines de abastecimiento familiar y de realización de las actividades bancadas, financieras y notariales el cual funcionará de acuerdo al último dígito de la cédula de ciudadanía de quien realizará 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

*LUNES (1, 2 y 5)
MARTES (6, 9 y 0)
MIÉRCOLES (3, 4 y 7)
JUEVES (1, 2 y 8)
VIERNES (5, 6 y 9)
SÁBADO (3, 4 y 0)
DOMINGO (7 y 8)*

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

Parágrafo Cuarto 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 de compañía (en un plazo máximo no superior a 30 minutos)

ARTICULO SEGUNDO *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, dará lugar a las sanciones enunciadas en el artículo 7 del decreto legislativo 457 de 22 de marzo de 2020*

COMUNIQUESE PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Ocaña,

SAMIR FERNANDO CASADIEGO SANJUAN
Alcalde Municipal de Ocaña"

- ✓ Decreto No. 036 del 1 de abril de 2020

**"DECRETO No 036
(1 DE ABRIL DE 2020)**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA AL DECRETO MUNICIPAL 035 DE
31 DE MARZO DE 2020"**

EL ALCALDE MUNICIPAL DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el conferidas por el artículo 315 de la constitución política, la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, en la ley 489 de 1998 y la ley 1801 de 2016, y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 24. Establece "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto. "Sin embargo, no es derecho absoluto, puesto que, y en los términos de jurisprudencia constitucional, puede ser objeto de limitaciones, como es el de la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en su fallo SU-257 de mayo de 28 de 1997 MP José Gregorio Hernández, indico que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad "consiste en el derecho que tiene todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional. De entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia", con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones en su ejercicio, "buscando conciliarla con otros derechos o con principios rectores de todo el sistema". Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la "suspensión o el desvanecimiento del derecho fundamental", pues se entiende que no puede desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su "sustrato mínimo e inviable", igualmente en dicha providencia, la Corte Constitución puntualizó; que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimientos en el territorio. Siempre que no soslayen los principios, valores y derechos constitucionales.

Que el gobierno nacional, por medio del Decreto Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020, ordenó "El aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia a partir de las (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020 hasta las (00:00 am) del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID -19.

Que el Municipio de Ocaña expide decreto 035 de 31 de marzo de 2020, por medio del cual se modificó el Decreto 032 de 25 de marzo de 2020 el cual adopta el Decreto Nacional 457 de 2020.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: ADICIONAR, el numeral 27 del artículo SEGUNDO del decreto Municipal 035 de 31 de marzo de 2020 el cual quedara de la siguiente manera:

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

ARTICULO SEGUNDO: El presente decreto adiciona el adiciona el decreto Municipal 035 de 21 de mayo de 2020 y hace parte integral del mismo surtiendo efectos a desde la fecha de su publicación.

COMUNIQUESE PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Ocaña,

SAMIR FERNANDO CASADIEGO SANJUAN
Alcalde Municipal de Ocaña"

✓ Decreto No. 037 del 2 de abril del 2020

"DECRETO No 037
(2 DE ABRIL DE 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 035 DE
31 DE MARZO DE 2020"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el artículo 315 de la constitución política, la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, en la ley 489 de 1998 y la ley 1801 de 2016, y,

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 24, Establece: "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto." Sin embargo, no es un derecho absoluto, puesto que, y en los términos de jurisprudencia constitucional, puede ser objeto de limitaciones, como es el de la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en su fallo SU-257 de mayo de 28 de 1997 MP José Gregorio Hernández, indico que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad "consiste en el derecho que tiene todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional. De entra y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia", con

todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones en su ejercicio, "buscando conciliarla con otros derechos o con principios rectores de todo el sistema". Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la "suspensión o el desvanecimiento del derecho fundamental", pues se entiende que no puede desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su "sustrato mínimo e inviable", igualmente en dicha providencia, la Corte Constitucional puntualizó; que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio. Siempre que no soslayen los principio, valores y derechos constitucionales.

Que el gobierno nacional, por medio del Decreto Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020, ordenó "El aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia a partir de las (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020 hasta las (00:00 am) del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID -19.

Que el Municipio de Ocaña expide decreto 035 de 31 de marzo de 2020, por medio del cual se modificó el Decreto 032 de 25 de marzo de 2020 el cual adopta el Decreto Nacional 457 de 2020.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. MODIFICAR, Parágrafo Segundo del artículo segundo quedando de la siguiente forma: "Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para la realización de actividades descritas anteriormente, y con el ánimo de lograr la mayor efectividad de las medidas señaladas por el gobierno nacional, se adoptara en todo el Municipio de Ocaña la medida de pico y cédula para el desplazamiento con fines de abastecimiento familiar y de realización de las actividades bancarias, financieras y notariales el cual funcionara de acuerdo al último dígito de 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 para abastecimiento familiar de 7:00 am a 10:00 am y de 2:00 pm a 4:00 pm y para realización de las actividades bancarias, financieras y notariales de 7:00 am a 1:00 pm".

ARTICULO SEGUNDO. El presente decreto, modifica el decreto Municipal 035 de 31 de marzo de 2020 y hace parte integral del mismo, surtiendo efectos a desde la fecha de su publicación.

COMUNIQUESE PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Ocaña,

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

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

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

2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si los Decretos 032 del 25 de marzo, 035 del 31 de marzo, 036 del 1 de abril y 037 del 02 de abril del 2020, expedidos por el alcalde del Municipio de Ocaña, Departamento Norte de Santander resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

3. Tesis de la Sala Plena

Dado que los Decretos 032 del 25 de marzo, 035 del 31 de marzo, 036 del 1 de abril y 037 del 02 de abril del 2020, no satisfacen presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizados bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del citado acto; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

4.1 De la naturaleza del control inmediato de legalidad

De acuerdo con la Constitución Política cuando quiera que existan hechos 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 Presidente podrá, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos determinados por el constituyente, para de esa manera salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos

que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indudablemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción "(...) *no genera un Estado de Poder sino un Estado que se encuentra sometido a la propia Constitución, a los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los Estados de Excepción y a la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción*".¹

En razón de lo anterior, la Carta Constitucional instituyó que con ocasión de la declaratoria de un Estado de Excepción, las decisiones del Ejecutivo y demás autoridades administrativas son objeto de controles constitucionales y legales, de orden político y jurídico, a través de los cuales se pretende que aun en condiciones de anormalidad la Constitución siga siendo el pilar fundamental sobre el cual se construye la Sociedad. Uno de aquellos controles jurídicos establecidos en la Ley es, precisamente, el Control Automático de Legalidad, el cual opera frente a actos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa y que derivan su existencia de un Decreto Legislativo. Sobre tal control automático de legalidad en comento, la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994² en su artículo 20, textualmente establece:

"(...) ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición (...)".

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00411-00(CA) Actor: Gobierno Nacional Demandado: Presidencia de la República.

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Acerca de su naturaleza, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, C.P. William Hernández Gómez, precisó lo siguiente:

"Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración (en la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa se les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior⁴).

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados. Por lo anterior, tradicionalmente se sostuvo que esas medidas no admiten el control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario⁵".

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA- en el siguiente sentido:

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

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

De la normativa transcrita *ut supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal.**

³ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00.

⁴ En la tradición anglosajona son conocidas como soft law y en nuestro medio algunos doctrinantes las incluyen dentro del denominado «derecho blando». Cfr. ALEXANDER SÁNCHEZ PÉREZ, *Las normas de derecho blando. Un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 69

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En relación con 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.

En definitiva, en lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020⁶ se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷, así:

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

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	<i>Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.</i>

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gomez.

⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-200900305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-0002009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-0002010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-0315-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

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

4.2. Caso

concreto

4.2.1 Antecedentes administrativos del acto objeto de control allegados por el Municipio de Ocaña

- ✓ Acta No. 4 celebrada en el Salón de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Ocaña con el objeto de analizar la declaratoria de calamidad pública.
- ✓ Decreto 028 del 16 de marzo del 2020 emanado por el alcalde municipal de Ocaña, mediante el cual se declara la calamidad pública y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la prevención de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por covid-19 (coronavirus) en el citado ente territorial.
- ✓ Decreto 029 del 18 de marzo del 2020 expedido por el alcalde municipal de Ocaña por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la prevención de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación

- epidemiológica causada por covid-19 (coronavirus) en la citada entidad territorial y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Decreto No. 031 del 25 de marzo del 2020 proferido por el burgomaestre municipal de Ocaña, mediante el cual se ordena la suspensión de la atención al público en la alcaldía del citado municipio, la suspensión de términos para los procesos y actuaciones administrativas en cumplimiento de lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto a la emergencia del COVID-19 y se dictan otras disposiciones.

4.2.2 Estudio de procedencia

En relación con cuales son aquellos actos administrativos que pueden ser examinados vía control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado desde otrora ha decantado de manera pacífica una línea jurisprudencial en virtud de la cual ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 del 2011, concluyendo en líneas generales que serán aquellos de que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

En ese sentido se han logrado identificar tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En virtud de lo anterior se procederá a analizar los Decretos 032 del 25 de marzo, 035 del 31 de marzo, 036 del 1 de abril y 037 del 02 de abril del 2020, proferidos por el alcalde del Municipio de Ocaña.

➤ **Que se trate de un acto de carácter general**

Ahora bien, según Libardo Rodríguez⁸ se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "*...se refieren a personas indeterminadas*".

Al revisar el contenido del Decreto 032 del 25 de marzo del 2020, el cual fue reseñado en acápite precedentes, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general -las cuales no se transcriben por efectos prácticos y por economía procesal- y que guardan relación con medidas con efectos *erga omnes*, pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada.

⁸ Libardo Rodríguez; *Derecho administrativo general y colombiano Tomo II*, Editorial Temis, pág. 34, "clasificación de los actos de la administración".

Igual sucede con los Decretos 035 del 31 de marzo, 036 del 1 de abril y 037 del 02 de abril del 2020, pues de la lectura de los mismos se puede observar que a través de aquellos se resuelve modificar en lo pertinente el Decreto 032 del 25 de marzo y 035 del 31 de marzo del 2020 respecto a medidas de carácter general –como la ampliación de las condiciones para cumplir el aislamiento preventivo obligatorio-, las cuales tiene efectos *erga omnes* en tanto que están dirigidas a la colectividad mas no a una individualidad determinada.

Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

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

Ahora bien, no ha sido pacífica la definición de lo que se refiere a la noción de "*función administrativa*"; al respecto, para Alberto Montaña Plata, aquel concepto tiene que ver con "... *una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado.*"⁹

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política señala que el principal propósito de la función administrativa es la consecución del interés general y para lograr ese objetivo establece como principios rectores la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De acuerdo con lo anterior y para efectos útiles de la presente providencia, se tendrá como concepto de función administrativa como aquella actividad o conjunto de actividades ejercida por los órganos del estado para la realización de sus fines, misiones y funciones.

Ahora bien, para el caso *sub judice* tenemos que los Decretos 032 del 25 de marzo, 035 del 31 de marzo, 036 del 1 de abril y 037 del 02 de abril del 2020 fueron proferidos por el alcalde del Municipio de Ocaña en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en el art. 315 numeral 2 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 del 2012, la Ley 489 de 1998 y la Ley 1801 de 2016, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, se desempeña como autoridad de policía del Municipio y además tiene a su cargo la dirección administrativa del respectivo ente territorial. Atribuciones que invocó al expedir los actos objeto de análisis.

Así las cosas, se tiene que el Alcalde del Municipio de Ocaña en uso de las atribuciones expuestas profirió los Decretos ya reseñados, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición de los mismos obedeció al

⁹ Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

ejercicio de la función administrativa en cabeza de este en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas facultades para el cumplimiento de sus deberes y es a quien se le atribuye la facultad de dirigir la acción administrativa de la entidad municipal.

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

- **Que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Ahora bien, los Decretos 032 del 25 de marzo, 035 del 31 de marzo, 036 del 1 de abril y 037 del 02 de abril del 2020 proferidos por el alcalde del Municipio de Ocaña, en líneas generales, tienen como fundamento, además de las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- Decreto 032 del 25 de marzo y 035 del 31 de marzo del 2020:
 - ✓ Los artículos 2, 24, 44, 45, 49, 296 y 315-2 de la Constitución Política.
 - ✓ Los argumentos jurisprudenciales esbozados por la Corte Constitucional en sentencia C-329 de 1995, SU-257 del 28 de mayo de 1997 y T-731 del 2017.
 - ✓ El Decreto 457 del 22 de marzo del 2020 proferido por el Presidente de la República.¹⁰
- Decreto 036 del 1 de abril y No. 037 del 31 de marzo del 2020
 - ✓ El artículo 24 de la Constitución Política.
 - ✓ El Decreto 457 del 22 de marzo del 2020 proferido por el Presidente de la República.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante los Decretos 032 del 25 de marzo, 035 del 31 de marzo, 036 del 1 de abril y 037 del 02 de abril del 2020, tal y como a su vez lo concluyó el agente del Ministerio Público, no se pueden entender expedidas en desarrollo expreso de decreto legislativo alguno expedido dentro del marco del estado de excepción, pues de hecho las mismas tienen como fundamento disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales e incluso disposiciones locales, en los términos ampliamente descritos.

¹⁰ 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

En efecto, si bien el citado Decreto fue proferido por una autoridad territorial -presupuesto subjetivo- y tiene como finalidad adoptar medidas dentro del marco de la emergencia sanitaria por causa del Covid-19, lo cierto es que lo allí adoptado tiene fundamento disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales e incluso disposiciones locales en especial las materializadas en los arts. 24, 44, 45, 49, 296 y 315-2 de la Constitución Política así como lo dispuesto en las ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 del 2012, la Ley 489 de 1998 y la Ley 1801 de 2016, las cuales guardan relación con la facultades de policía con las cuales cuentan los burgomaestres municipales así como sus deberes como autoridad de la República instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, las cuales no tiene como sustento las potestades de excepción adoptadas por el Presidente de la República a través de los Decretos legislativos proferidos por este dentro el estado de excepción declarado.

En este sentido debe decirse que, si bien los Decretos 032 del 25 de marzo, 035 del 31 de marzo, 036 del 1 de abril y 037 del 02 de abril del 2020 fueron proferido dentro del marco del estado de excepción y tienen como fundamento el Decreto 457 del 22 de marzo del 2020 proferido por el Presidente de la República a través del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio, lo cierto es que la naturaleza de este acto administrativo -contrario a lo afirmado por el burgomaestre al interior de los actos objeto de control- no es la de ser un decreto legislativo, sino que fue expedido por el Presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, a quien le corresponde conservar en todo el territorio nacional el orden público, según lo dispone el numeral 4.º del artículo 189 de la CP. Es decir, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a la luz de lo preceptuado en el art. 215 de la CP, pues estos "*son disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario*"¹¹, a través de los cuales puede "*derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso*"¹².

Aunado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral de los Decretos 032 del 25 de marzo, 035 del 31 de marzo, 036 del 1 de abril y 037 del 02 de abril del 2020 puede observarse que en ninguna parte el Alcalde del Municipio de Ocaña refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico para expedir el acto administrativo objeto de control actuar en desarrollo o en cumplimiento de alguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias derivadas de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-979 del 13 de noviembre del 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería

¹² *ibídem*

Finalmente aclara la Sala que, como lo ha reiterado el Consejo de Estado vía jurisprudencial "*si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico*", por lo cual esta sentencia tiene unos efectos que enmarcan dentro de la cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 del 2011), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad de los Decretos 032 del 25 de marzo, 035 del 31 de marzo, 036 del 1 de abril y 037 del 02 de abril del 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

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

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

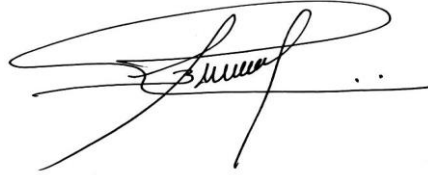
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
MAGISTRADO



**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI
MAGISTRADO**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO**



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

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

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00193-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a proferir sentencia de única instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control inmediato de legalidad del **Decreto No. 035 del 08 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Chinácota – Norte de Santander, **“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHINACOTA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19”**.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 13 de abril de 2020 el Despacho del Magistrado Ponente avocó el conocimiento del presente medio de control, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia de este proceso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 15 de abril del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Posteriormente, la Secretaria de esta Corporación, informó al Despacho del Magistrado Hernando Ayala Peñaranda sobre la posible acumulación de los expedientes radicados 2020-189-00, 2020-00190-00, 2020-00192-00 y 2020-00193-00.

En virtud de lo anterior, el Despacho del Magistrado Hernando Ayala Peñaranda, a través del auto del 09 de mayo de 2020 procedió a estudiar la posible acumulación de procesos, considerando pertinente no decretar la acumulación de los expedientes referidos.

1.2.- Intervenciones:

1.2.1.- Municipio de Chinácota

El Alcalde del Municipio de Chinácota mediante Oficio No. 100 43 1-328 del 23 de abril de 2020, aportó como antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto No. 035 del 08 de abril de 2020, el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 proferido por el Gobierno Nacional, *“por el cual se imparten*

instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

1.3.- Concepto del Ministerio Público

El señor Agente del Ministerio Público no presentó concepto de fondo.

II.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

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

2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal estima que el problema jurídico a resolver es el siguiente:

¿El Decreto 035 del 08 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Chinácota, “**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHINACOTA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19**”, es pasible de ser analizado en su legalidad, a través del presente medio de control inmediato de legalidad?.

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

Luego del análisis del texto del Decreto 035 del 08 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Chinácota – Norte de Santander, así como del ordenamiento jurídico superior, la Sala considera que no hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Lo anterior, dado que, si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Económica y Social, declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1.- Del Estado de Emergencia Social y Económica.

Es sabido que a partir del artículo 212 de la Constitución se regulan los estados de excepción (estado de guerra exterior y de conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia económica y social cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”.

El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

2.4.2.- Del control inmediato de legalidad

Mediante la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994, se reguló lo atinente a los estados de excepción previstos en el artículo 212 y siguientes de la Constitución.

En el artículo 20 de dicha Ley se previó la figura del control de legalidad, en los siguientes términos:

*“[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...].”

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

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

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

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a aplicarse en el Tribunal para el trámite de los procesos que se siguen para el control inmediato de legalidad.

Del análisis de las citadas normas, se tienen como requisitos o presupuestos del control inmediato de legalidad -CIL-, los siguientes:

- (i) Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.

- (ii) El acto debe haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, esto es, se trata de actos reglamentarios de contenido general.
- (iii) El acto o medida debe contener decisiones que sean el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

2.4.3.- En el presente caso el Decreto No. 035 del 08 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHINACOTA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19”, expedido por el Alcalde del Municipio de Chinácota, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que no constituye el desarrollo de un Decreto Legislativo.

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el Decreto No. 035 del 08 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Chinácota, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad por las siguientes razones:

En el asunto bajo estudio el acto objeto de control es el citado Decreto “**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHINACOTA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19**”.

Resulta pertinente transcribir el texto del Decreto así:

“CONSIDERANDO

Que el numeral 2° del artículo 315 de la Constitución Política, preceptúa que corresponde al Alcalde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la Ley y las instrucciones que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio.

Que la Ley 136 de 1994, en su artículo 91 literal B, permite al Alcalde en ejercicio de las facultades preservar el orden público-restringir y vigilar la circulación de las personas por las vías y lugares públicos, concepto este ratificado por la Ley 769 de 2002.

Que mediante Decreto 023 del 17 de marzo de 2020 el Alcalde municipal declaró la emergencia sanitaria en el municipio de Chinácota y adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19).

Que mediante Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que a través del Decreto 311 del 17 de marzo de 2020 al Gobernador del Departamento Norte de Santander adoptó medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio o propagación del COVID-19, el cual fue modificado por el Decreto 318 del 20 de marzo de 2020.

Que mediante Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 el Alcalde municipal expidió normas en materia de orden público en el municipio de Chinácota

en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de covid-19.

Que mediante Decreto 028 del 23 de marzo de 2020 el Alcalde municipal amplió las normas en materia de orden público en el municipio de Chinácota en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de covid-19.

Que mediante Decreto 030 del 30 de marzo de 2020 el Alcalde municipal modificó las normas en materia de orden público en el municipio de Chinácota en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de covid-19, teniendo en cuenta las indicaciones del Gobierno Nacional respecto de la materia.

Que mediante Decreto 531 del 8 de abril de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, entre las cuales tomó la decisión de mantener, después del 13 de abril, hasta el 26 de abril de 2020, el Aislamiento Preventivo Obligatorio.

Que teniendo en cuenta las instrucciones del Gobierno Nacional, es necesario ajustes las normas tomadas a la fecha, conforme a la evolución de la emergencia económica, social y ambiental.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Chinácota, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

PARAGRAFO PRIMERO: Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades contemplados en el art. 3 del Decreto 531 del 8 de abril de 2020 expedido por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ampliar la estrategia de “Pico y Cédula” para la atención al público en los establecimientos de comercio de abastecimiento de alimentos, medicinas y los señalados en los derechos de emergencia sanitaria, a partir del día lunes 13 de abril de 2020 y hasta el 26 de abril de 2020, la cual se realizará teniendo en cuenta el último dígito de la cédula de ciudadanía de los usuarios, permitiendo solo 1 persona en atención por puesto, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y las 12:00 p.m., cumpliendo las medidas de seguridad y salud en lo que respecta a guantes, tapaboca y gorro (tanto para compradores como para vendedores) y deberán garantizar las medidas de limpieza de manos con gel y uso de lavamanos para todos, así:

LUNES 13 de abril	5
MARTES 14 de abril	6
MIÉRCOLES 15 de abril	7
JUEVES 16 de abril	8
VIERNES 17 de abril	9

SABADO 18 de abril	0
DOMINGO 19 de abril	1
LUNES 20 de abril	2
MARTES 21 de abril	3
MIERCOLES 22 de abril	4
JUEVES 23 de abril	5
VIERNES 24 de abril	6
SABADO 25 de abril	7
DOMINGO 26 de abril	8

ARTÍCULO TERCERO: *Prorrogar las autorizaciones concedidas para la prestación de los servicios de entrega a domicilio hasta el domingo 26 de abril de 2020, conservando las mismas condiciones otorgadas.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Toda autorización concedida para la prestación de entregas a domicilio deberá ser presentada ante la Secretaría General y de Gobierno a más tardar el día 15 de abril de 2020, en donde le será sellado y validado para su continuidad o no. A partir del día 15 de abril, todo permiso que no se encuentre renovado será objeto por parte de las autoridades de aplicación de las sanciones pertinentes señaladas en la norma.*

ARTÍCULO CUARTO: *Suspender a partir de la fecha la expedición de nuevas autorizaciones para la prestación de servicios o apertura de establecimientos de comercio en el Municipio de Chinácota, durante la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

PARAGRAFO PRIMERO: *A partir del lunes 13 de abril de 2020, todos los establecimientos comerciales deberán registrar una hoja de ruta (bitácora) donde especifiquen los datos del prestador del servicio a domicilio, hora, lugar y dirección a la cual entregan el domicilio diligenciado y validando con la firma del usuario que requiere el servicio. Dicho formato deberá ser entregado en físico al día siguiente en la oficina de salud pública del municipio. Quien incumpla con dicha instrucción, le será retirada la autorización.*

PARAGRAFO SEGUNDO: *Las personas que desarrollen las actividades de entrega a domicilio, deberán cumplir protocolos de bioseguridad, tales como vestir protegiendo sus brazos y piernas con prendas que los cubran completamente, así como el uso permanente de guantes y tapabocas, portando alcohol glicerinado para estar desinfectando sus manos al término de cada servicio.*

ARTÍCULO QUINTO: *El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio y la medida de pico y cédula para la compra de alimentos, en aras de mantener el orden público en el Municipio de Chinácota, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma, huelga señalar que el fundamento normativo que también se cita por el señor Alcalde hace referencia a lo enunciado en el artículo 315 de la Constitución Política,

así como la Ley 136 de 1994, de las cuales puede colegirse se trata de normas de rango constitucional y legal que regulan el tema del mantenimiento del orden público y que fueron expedidas con anterioridad al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el Decreto 035 del 08 de abril de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Chinácota, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ya citado varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el Medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

Solo resta advertir que, si bien es cierto los Decretos Nos. 420 del 18 de marzo de 2020 y 531 del 08 de abril de 2020, se expidieron con posterioridad a la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, también lo es que el Presidente los dictó en ejercicio de sus funciones ordinarias y no en desarrollo de la emergencia económica y social con el rango de Decretos Legislativos.

Estima la Sala pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en providencia del 20 de mayo de 2020¹, al declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad en un asunto similar al presente:

*“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «**como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no dependan directamente un decreto legislativo.*

En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.”

Ahora bien, la Sala resalta que el control de legalidad de dicho Decreto Municipal bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, dado que como es sabido a través del Acuerdo PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus excepciones, permitiéndose en el artículo cuarto, el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, decisión que fue reiterada en el

¹Providencia proferida por la Sala No. 19, **Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.**

Acuerdo PCSJA20- 11556 del 22 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogó la suspensión de términos hasta el 8 de junio de 2020.

Mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de términos a partir del 1° de julio de 2020, y se reiteró la posibilidad del ejercicio del medio de control de nulidad durante el tiempo que dure la suspensión de términos, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona contra dicho acto, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

Además de lo anterior, es claro que, a partir del 1 de julio del año en curso, se levanta la suspensión de términos que había sido tomada por el Consejo Superior de la judicatura desde el 16 de marzo pasado, por lo cual el ejercicio de los diferentes medios de control, incluido el medio de simple nulidad, continúa siendo procedente para controvertir la legalidad de los actos administrativos, solo que ahora se hace a través de medios electrónicos.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que no es procedente el Medio de Control Inmediato de Legalidad, respecto del **Decreto No. 035 del 08 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHINACOTA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19”**, proferido por el señor Alcalde del Municipio Chinácota, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del Municipio de Chinácota y a los Procuradores Judiciales Delegados del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

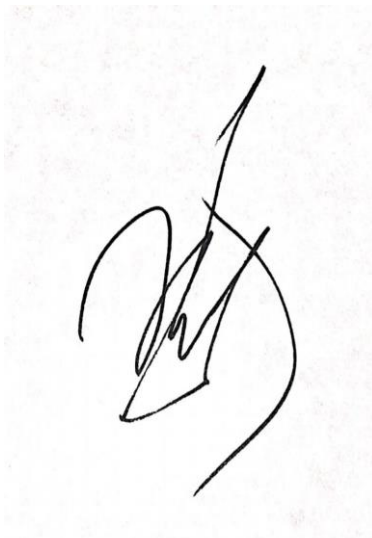
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



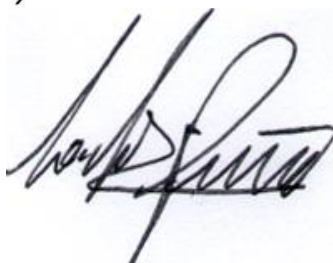
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González
San José de Cúcuta, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00223-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Artículo 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con fundamento en lo reglado en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, a proferir sentencia de Única Instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto No. 102 del 13 de abril de 2020**, expedido por el señor Alcalde del Municipio de Villa del Rosario – Norte de Santander.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 20 de abril de 2020 el Despacho del Ponente avocó el conocimiento del presente medio de control, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia de este proceso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 20 de abril del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador No. 23 para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Posteriormente, por una posible acumulación del expediente 54001-23-33-000-2020-00163-00 con el expediente 54001-23-33-000-2020-00223-00, el despacho del Magistrado Hernando Ayala Peñaranda a través de auto del 28 de mayo de 2020 procedió a estudiar el requisito de conexidad respecto al Decreto No. 098 del 04 de abril de 2020 y el Decreto No. 102 del 13 de abril de 2020, considerando pertinente no decretar la acumulación de estos.

1.2.- Intervenciones de autoridades.

El Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Municipio de Villa del Rosario el señor Edgar José Valbuena Monsalve, mediante el Oficio No. OAJ-055 del 27 de abril de 2020, allegado a esta Corporación, explicó las razones por las cuales fue expedido el Decreto No. 102 del 13 de abril de 2020.

1.3.- Concepto del Ministerio Público:

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

II.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

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

2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal encuentra que el problema jurídico a resolver hace relación con determinar si el Decreto 102 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y AMPLIA EL ARTICULO 1 DEL DECRETO N° 098 DEL 04 DE ABRIL DE 2020 Y DECRETO N° 099 DEL 06 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO, NORTE DE SANTANDER”*, es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad, luego de verificar si el mismo fue expedido o no en desarrollo de un Decreto Legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia social y económica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

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

Luego del análisis del texto del Decreto No. 102 del 13 de abril de 2020, expedido por el señor Alcalde de Villa del Rosario, así como el ordenamiento jurídico superior, la Sala considera que no hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social, declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Finalmente, resulta necesario precisar que si bien los Decretos 531 y 536 de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional y referidos como fundamento para la emisión del decreto bajo estudio, fueron dictados con posterioridad a la Declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria, también lo es que el Presidente los profirió en ejercicio de sus funciones ordinarias y no en desarrollo de un Decreto Legislativo.

2.1. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1.- Del Estado de Emergencia Social y Económica.

Es sabido que a partir del artículo 212 de la Constitución se regulan los estados de excepción (guerra exterior y conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el

estado de emergencia económica y social cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”.

El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

2.4.2.- Del control inmediato de legalidad

Mediante la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994, se reguló lo atinente a los estados de excepción previstos en el artículo 212 y siguientes de la Constitución.

En el artículo 20 de dicha Ley se previó la figura del control de legalidad, en los siguientes términos:

*[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...].

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

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

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

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a aplicarse por el Tribunal para el trámite de los expedientes relacionados con el control inmediato de legalidad.

Del análisis de las citadas normas, se tienen como requisitos o presupuestos del control inmediato de legalidad -CIL-, los siguientes:

- (i) Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.
- (ii) El acto debe haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, esto es, se trata de actos reglamentarios de contenido general.
- (iii) El acto o medida debe contener decisiones que sean el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

2.4.3.- En el presente caso el Decreto No. 102 del 13 de abril de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, no es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que las decisiones allí tomadas no corresponden a un desarrollo de un Decreto legislativo.

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto No. 102 del 13 de abril de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, Norte de Santander, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Automático de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado **Decreto No. 102 del 13 de abril de 2020**, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y AMPLIA EL ARTICULO 1 DEL DECRETO N° 098 DEL 04 DE ABRIL DE 2020 Y DECRETO N° 099 DEL 06 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO, NORTE DE SANTANDER*”.

Resulta pertinente transcribir el texto del mencionado Decreto:

“CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto Municipal N° 098 del 04 de abril de 2020 se dispuso adicionar y armonizar el Decreto Municipal N° 099 del 06 de abril de 2020, con las disposiciones contenidas en los Decretos Presidenciales N° 531 del 08 de abril de 2020 y 536 del 11 de abril de 2020, normas relacionadas con la ampliación del término del aislamiento preventivo obligatorio, para garantizar la protección de la salud y a la vida ciudadanos ante la pandemia generada por el Coronavirus COVID 19, estableciéndose también las garantías y las excepciones correspondientes para hacer viable esta medida y permitir la movilidad necesaria de las personas.

Que en ejercicio de las facultades conferidas al Alcalde Municipal para la conservación del orden público en el municipio, por el artículo 315 Constitucional, numeral segundo y las previsiones contenidas en el artículo 91, literal b), numeral 1, de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, se dispuso mantener durante el periodo de aislamiento obligatorio a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, señalado en el artículo 1 del Decreto Presidencial N° 531 del 08 de abril de 2020, un sistema de pico y cedula obligatorio para todos los habitantes del Municipio de Villa del Rosario, con la finalidad de garantizar la eficacia de la medida de aislamiento preventivo obligatorio y proteger la salud y vida de los mismos, para la realización de las siguientes actividades:

1. *Compras en supermercados y tiendas así como para todos los demás establecimientos dedicados a la venta de víveres y demás elementos alimenticios.*

2. La utilización de los servicios bancarios, retiros, pagos y similares tanto en los establecimientos bancarios como en los cajeros automáticos y demás centro de pagos denominados al recibo, recaudo de cobros de toda la naturaleza.
3. La realización de cobros de auxilios, subsidios y similares, en establecimientos bancarios y centros de acopio y pago autorizados para tal efecto.
4. El recibo y envío de giros y mercancías en establecimiento legalmente autorizados para tal efecto.
5. Centros de pago de telefonía celular y servicios similares.

Que para tal efecto, en el artículo 1 del Decreto Municipal N° 098 del 04 de abril de 2020 y Decreto Municipal N° 099 del 06 de abril de 2020, se estableció el siguiente orden de pico y cedula, para el normal ejercicio de las actividades anteriormente descritas:

LUNES: podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 1 y 2.

MARTES: podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 3 y 4.

MIÉRCOLES: podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 5 y 6.

JUEVES: podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 7 y 8.

VIERNES: podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 9 y 0.

Disponiéndose que:

SÁBADOS Y DOMINGOS HABRÁ RESTRICCIÓN TOTAL LIMITÁNDOSE ESTOS SERVICIOS A LOS DOMICILIARIOS.

Que al respecto, de conformidad con lo expuesto por productores, proveedores y comerciantes, al limitar de manera absoluta, los días sábados y domingos, las compras en supermercados y tiendas, así como para todos los demás establecimientos dedicados a la venta de víveres y demás elementos alimenticios, ha generado una afectación directa a estos bienes esenciales en cuanto a su deterioro e impide el acceso a los mismos de los potenciales compradores.

Que en ese orden de ideas se advierte la necesidad de modificar el artículo 1 del Decreto Municipal N° 098 del 04 de abril de 2020 y el Decreto Municipal N° 099 del 06 de abril de 2020, en el sentido de señalar que se permitirán las compras en supermercados y tiendas, así como para todos los demás establecimientos dedicados a la venta de víveres y demás elementos alimenticios, los días sábado y domingo aplicándose pico y cedula:

SÁBADOS: podrán realizarlas los titulares de las cedulas de ciudadanía terminadas en 1,2,3,4 Y 5

DOMINGOS: podrán realizarlas los titulares de las cedulas de ciudadanía terminadas en 6,7,8,9 y 0

Que los comerciantes del sector céntrico del Municipio de Villa del Rosario el día 13 de abril presentaron derecho de petición solicitando la apertura de sus establecimientos de comercio debido a que están pasando por

situaciones económicas bastantes difíciles, pidiendo a la autoridad Municipal la apertura de sus establecimientos comerciales.

Que en consideración a lo expuesto, el Alcalde Municipal de Villa del Rosario, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales,

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Modificar el artículo 1 y adicionar un párrafo del Decreto Municipal N° 098 del 04 de Abril de 2020 y Decreto Municipal N° 099 del 06 de abril de 2020, en el sentido de permitir las compras de manera presencial de productos de primera necesidad en mercados de abastos, bodegas, tiendas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas, así como para todos los demás establecimientos dedicados a la venta de víveres y demás elementos alimenticios, lo días sábado y domingos aplicándose el siguiente pico y cedula:

FECHA	ULTIMO DIGITO N° DE CÉDULA
LUNES	1 y 2
MARTES	3 y 4
MIERCOLES	5 y 6
JUEVES	7 y 8
VIERNES	9 y 0

SÁBADOS: podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 1, 2, 3, 4 y 5

DOMINGOS: podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 6, 7, 8, 9 y 0.

Parágrafo 1. Para desarrollar las compras de manera presencial se realizarán en el horario de las 5:00 am, hasta las 7:00 p.m.

Los restaurantes, servicios de comidas rápidas se realizarán por plataformas virtuales y/o a entrega a domicilio.

Así mismo los domiciliarios prestarán sus servicios de lunes a jueves en el horario comprendido de 7:00 a.m. hasta las 10:00 p.m.

Los viernes, sábados y domingos podrán prestar sus servicios de 7:00 a.m. hasta las 11:00 p.m.

El servicio de productos farmacéuticos y establecimientos como droguerías prestarán sus servicios las 24 horas.

ARTICULO SEGUNDO. Manténgase vigentes en su totalidad las demás disposiciones contenidas en el citado Decreto Municipal N° 099 del 06 de abril de 2020.

ARTÍCULO TERCERO. Requiérase a las autoridades de Policía por conducto de su comandante, y demás autoridades militares y de gobierno municipal, para que tengan claro que la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del código penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto N° 780 de 2016, a la norma que sustituya, modifique o derogue, así como las contenidas en la Ley 1801 de 2016.

ARTÍCULO CUARTO. *El presente decreto rige a partir de su expedición.”*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio y el pico y cédula para compras de alimentos, a fin de mantener el orden público en el Municipio de Villa del Rosario, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma, huelga señalar que el fundamento normativo que también se cita por el señor Alcalde hace referencia a lo enunciado en el artículo 315 de la Constitución Política, así como a la Ley 136 de 1994, de las cuales puede colegirse se trata de normas de rango constitucional y legal que regulan el tema del mantenimiento del orden público y que fueron expedidas con anterioridad al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el Decreto 102 del 13 de abril de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ya citado varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el Medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

Ahora bien, es necesario advertir que si bien es cierto los Decretos Nos. 531 y 536 de 2020 (los cuales son citados por el señor Alcalde como fundamento principal para la expedición del Decreto bajo estudio), se expidieron con posterioridad a la Declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria declarada mediante el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, también lo es que el Presidente los dictó en ejercicio de sus funciones ordinarias y no como Decretos Legislativos.

Como se sabe, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, se impartieron instrucciones a nivel nacional en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y para el mantenimiento del orden público. Este Decreto se profirió por el Presidente en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Posteriormente, mediante el Decreto 536 del 14 de abril de 2020, se modificó el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Se trata, entonces, de decretos de naturaleza ordinaria, sin que correspondan a decretos legislativos dictados con ocasión de la emergencia económica y social declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Estima la Sala pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en providencia del 20 de mayo de 2020¹, al declarar

¹Providencia proferida por la Sala No. 19, **Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.**

improcedente el medio de control inmediato de legalidad en un asunto similar al presente:

*“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan **«como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»**, sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no dependan directamente un decreto legislativo.*

En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.”

Ahora bien, la Sala resalta que el control de legalidad del Decreto 102 de 2020, bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, tal como lo señala el H. Consejo de Estado en la providencia citada, dado que como es sabido a través del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus excepciones, permitiéndose en el artículo cuarto, el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, decisión que fue reiterada en el Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogó la suspensión de términos hasta el 8 de junio de 2020.

Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de la suspensión de términos a partir del 1° de julio de 2020, pero se mantuvo la excepción del ejercicio del medio de control nulidad, referido anteriormente, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona, incluidos los servidores públicos, contra actos administrativos como el **Decreto No. 102 del 13 de abril de 2020**, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

Además de lo anterior, es claro que, a partir del 1 de julio del año en curso, se levanta la suspensión de términos que había sido tomada por el Consejo Superior de la judicatura desde el 16 de marzo pasado, por lo cual el ejercicio de los diferentes medios de control, incluido el medio de simple nulidad, continúa siendo procedente para controvertir la legalidad de los actos administrativos, solo que ahora se hace a través de medios electrónicos.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que no es procedente el Medio de Control Inmediato de Legalidad, respecto del **Decreto No. 102 del 13 de abril de 2020**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y AMPLIA EL ARTICULO 1 DEL DECRETO N° 098 DEL 04 DE ABRIL DE 2020 Y DECRETO N° 099 DEL 06 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO, NORTE DE SANTANDER*”, proferido por el señor Alcalde del Municipio Villa del Rosario, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

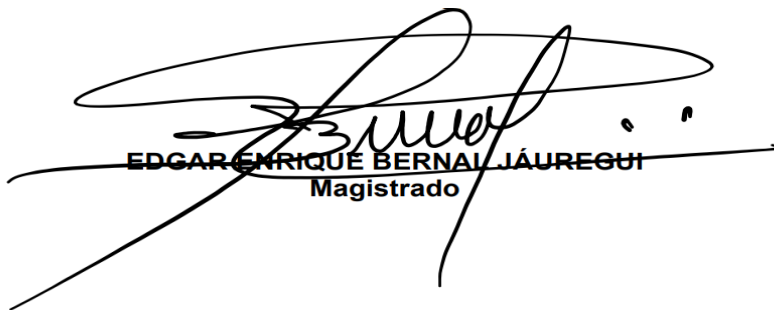
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena virtual del 8 de julio de 2020)



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



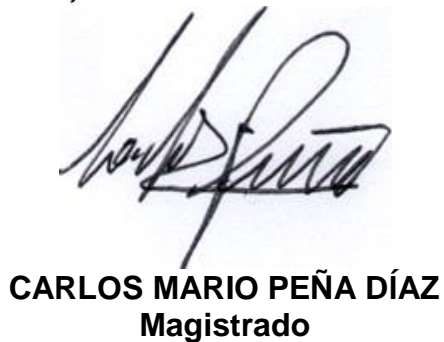
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, quince (15) de julio del dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00249-00 acumulado con 54-001-23-33-000-2020-00250-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad de los Decretos 038 del 03 de abril y 040 del 04 de abril del 2020.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar los Decretos 038 del 03 de abril "*POR MEDIO DEL CUAL SE LIMITA AL ACCESO DE VEHÍCULOS Y PERSONAS AL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER PARA PREVENIR A LA CIUDADANÍA DEL CONTAGIO DEL VIRUS COVID -19*", y 040 del 04 de abril del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No.038 DE ABRIL 3 DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE LIMITA EL ACCESO DE VEHÍCULOS Y PERSONAS AL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER PARA PREVENIR A LA CIUDADANÍA DEL CONTAGIO DEL VIRUS COVID-19*"

I. ANTECEDENTES

1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 24 de abril del 2020, el alcalde del Municipio de Ocaña remitió copia digital firmada del Decreto 038 del 03 de abril del 2020, para efectos de ejercer por parte de este Tribunal el respectivo control inmediato de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 27 de abril del 2020, avocó el conocimiento del presente asunto y ordenó la fijación de un aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de esta Corporación, el 28 de abril de la presente anualidad.

Así mismo, se dispuso invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso para que interviniera si así lo deseaban; se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que en su calidad de Ministerio Público rindiera concepto y se ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de control.

De otra parte, la Secretaria General de esta Corporación mediante informe secretarial de fecha veinte (20) de mayo del dos mil veinte (2020), advirtió sobre la posibilidad de acumulación del expediente

identificado con el radicado 54-001-23-33-000-2020-00250-00 al radicado 54-001-23-33-000-2020-00249; en razón de ello, este Despacho mediante providencia del veintidós (22) de mayo de la presente anualidad dispuso la acumulación del proceso identificado con el radicado No. 54-001-23-33-000-2020-00250-00 al proceso 54-001-23-33-000-2020-00249-00, para efectos de emitir un único pronunciamiento respecto de los citados procesos en atención a la relación de conexidad existente entre los actos objeto de control contenidos en aquellos expedientes. En relación con el proceso que fue acumulado, esto es, el 54-001-23-33-000-2020-00250-00, se surtió el siguiente trámite:

Proceso	Decreto	Magistrado a quien había correspondido su estudio	Fecha de auto admisorio	Fecha del aviso
2020-00250	Decreto 040 del 01 de abril del 2020	Carlos Mario Peña Díaz	30 de abril del 2020	06 de mayo del 2020

2. Intervenciones

2.1 intervenciones ciudadanas o de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad

Sin intervenciones.

2.2 Municipio de Ocaña

No intervino en el presente asunto.

2.3 Ministerio Público

No emitió concepto.

3. Actos objeto de control de legalidad

El contenido de los Decretos materia de control es el siguiente:

- ✓ Decreto No. 038 del 03 de abril del 2020:

*DECRETO No 038
(3 de abril de 2020)*

"POR MEDIO DEL CUAL SE LIMITA AL ACCESO DE VEHICULOS Y PERSONAS AL MUNICIPIO DE OCAÑA NORTE DE SANTANDER PARA PREVENIR A LA CIUDADANIA DEL CONTAGIO DEL VIRUS COVID - 19"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE OCAÑA, NORTE DE SANTAMOER, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el artículo 315 de la constitución política, la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, en su artículo 29 literal B numeral 1 y 2, literal A, Ley 769 de 2006 artículo 6 parágrafo 3, y,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, "(...) las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto No 457 de 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del orden público."

Que ante la situación del país con la declaratoria de emergencia de salud pública con el brote del virus COVID-19, en el Municipio de Ocaña Norte de Santander, ha venido acatando las directrices impartidas a nivel Nacional, aplicándolas al Municipio en la fase de prevención y contención con el propósito de prevenir la propagación y el contagio del brote causado por el virus COVID 19.

Que el Artículo 24 de la Constitución Política. Establece:" Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto ' Sin embargo, no es un derecho absoluto, puesto que, y en los términos de jurisprudencia constitucional, puede ser objeto de limitaciones, como es el da la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en su fallo SU-257 de mayo de 28 de 1997 MP José Gregorio Hernández, indico que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad "consiste en el derecho que tiene todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional. De entra y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia", con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones en su ejercicio, "buscando conciliarla con otros derechos o con principios rectores de todo el sistema. Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la "suspensión o el desvanecimiento del derecho fundamental", pues se entiende que no puede desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su "sustrato mínimo e inevitable", igualmente en dicha providencia, la Corte Constitucional puntualizo; que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten

posibilidades de movimiento en el territorio. Siempre que no soslayen los principio, valores y derechos constitucionales."

Que los artículos 49 y 95 superiores consagran "toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas".

Que pese a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, el ministerio de Salud y Protección Social reporto para el día de hoy 2 de abril de 2020, 1161 casos confirmados de contagio por el COVID 19, en el territorio Colombiano, 19 muertes a causa del mencionado virus, ahora bien el Municipio de Ocaña se encuentra ubicada con influencia da las ciudades de Cúcuta Norte de Santander, Bucaramanga Santander y municipios del Cesar, estos registran 21, 12 y 16 casos según reporte del Ministerio de Salud situación que hace necesario tomar medidas restrictivas de ingreso al Municipio de Ocaña, para evitar la propagación y el contagio dentro de su territorio.

Que el artículo 91 de la ley 136, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes deberán tomar medidas tendientes a: "Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la Republica y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante".

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. LIMITAR EL ACCESO, de vehículos y personas al Municipio de Ocaña, las cuales se concentrarán en las siguientes vías:

1. La Ondina Sector la Y vía a Aguas Claras y Rio de Oro
2. Kilómetro cero (0) vía a Acolsure

ARTÍCULO SEGUNDO. EXCEPCIONES de la presente medida expuesta en el artículo primero, a los vehículos y personas de las actividades mencionadas en el artículo tercero del decreto Presidencial 457 de 2020 y los consagrados en los decretos municipales 032. 035, 036 y 037 de 2020 y relacionadas a continuación

1. Personal de asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Transporte de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, transporte de combustibles, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Par causa de fuerza mayor o caso fortuito,
4. Personal médico y de prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de la salud públicos y privados.

5. *Transporte de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*

6 *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*

7. *Transporte de insumos para producir bienes de primera necesidad, bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*

8. *Transporte de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas.*

9. *Las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como los de industria militar y defensa*

10. *Personal de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y Gas.*

11. *Personal y transporte de servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*

12. *Personal estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID 19.*

13. *Servidores publican y contratistas que ejerzan actividades necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID 19 y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*

14. *Los Servidores Públicos y Contratistas que tengan a su cargo la atención a los usuarios y el cumplimiento a las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencia en el contexto familiar y adopción de medidas de urgencia para proteger a los niños, niñas y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio por el virus COVID 19.*

ARTÍCULO TERCERO. *Los corregimientos y veredas que formen parte de la jurisdicción del Municipio de Ocaña Norte de Santander, y requieran tener acceso al caso urbano del Municipio de Ocaña, para abastecimiento de bienes y servicio de primera necesidad, cobro de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, podrán ingresar al Municipio con autorización expedida por el presidente de la Junta de Acción Comunal, de acuerdo al*

Decreto de Pico y Cedula expedido por la Administración Municipal de Ocaña.

ARTÍCULO CUARTO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente decreto, darán lugar a sanciones penales previstas en el artículo 368 del código penal y las multas aplicables de conformidad con las leyes vigentes.*

ARTÍCULO QUINTO. *El presente decreto rige a partir de las 6:00 am del domingo 5 de abril de 2020, hasta las 11:59 pm del día lunes 12 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado de acuerdo a las condiciones de salud pública que presente en los informes emitidos por el Ministerio de Salud.*

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

SAMIR FERNANDO CASADIEGO SANUAN
Alcalde Municipal de Ocaña"

✓ Decreto 040 del 04 de abril del 2020

"DECRETO No. 040
(ABRIL 4 DE 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No.038 DE ABRIL 3 DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE LIMITA EL ACCESO DE VEHICULOS Y PERSONAS AL MUNICIPIO DE OCANA NORTE DE SANTANDER PARA PREVENIR A LA CIUDADANIA DEL CONTAGIO DEL VIRUS COVID-19"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el artículo 315 de la constitución política, la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 d0 2012, en su artículo 29 literal B numeral 1 y 2, literal A, Ley 769 de 2006 articulo 6 parágrafo 3, y,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, "(...) las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto No 457 de 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del orden público."

Que ante la situación del país con la declaratoria de emergencia de salud pública con el brote del virus COVID-19, en el Municipio de Ocaña Norte de Santander, ha venido acatando las directrices impartidas a nivel Nacional, aplicándolas al Municipio en la fase de prevención y contención con el propósito de prevenir la propagación y el contagio del brote causado por el virus COVID 19.

Que el Artículo 24 de la Constitución Política. Establece: "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto ' Sin embargo, no es un derecho absoluto, puesto que, y en los términos de jurisprudencia constitucional, puede ser objeto de limitaciones, como es el da la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en su fallo SU-257 de mayo de 28 de 1997 MP José Gregorio Hernández, indico que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad "consiste en el derecho que tiene todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional. De entra y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia", con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones en su ejercicio, "buscando conciliarla con otros derechos o con principios rectores de todo el sistema. Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la "suspensión o el desvanecimiento del derecho fundamental", pues se entiende que no puede desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su "sustrato mínimo e inevitable", igualmente en dicha providencia, la Corte Constitucional puntualizo; que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio. Siempre que no soslayen los principio, valores y derechos constitucionales."

Que los artículos 49 y 95 superiores consagran "toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas".

Que pese a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, el ministerio de Salud y Protección Social reporto para el día de hoy 2 de abril de 2020, 1161 casos confirmados de contagio por el COVID 19, en el territorio Colombiano, 19 muertes a causa del mencionado virus, ahora bien el Municipio de Ocaña se encuentra ubicada con influencia da las ciudades de Cúcuta Norte de Santander, Bucaramanga Santander y municipios del Cesar, estos registran 21, 12 y 16 casos según reporte del Ministerio de Salud situación que hace necesario tomar medidas restrictivas de ingreso al Municipio de Ocaña, para evitar la propagación y el contagio dentro de su territorio.

Que el artículo 91 de la ley 136, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes deberán tomar medidas tendientes a: "Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la Republica y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante".

Que el artículo primero inciso segundo del Decreto No 457 de 22 de marzo de 2020, establece" Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente decreto."

Que la administración municipal expidió el Decreto No.038 de abril 3 de 2020 mediante el cual limita el acceso de vehículos y personas al municipio de Ocaña a partir de las 6:00 am del domingo 5 de abril de 2020 hasta las 11:59 pm del día Lunes 12 de abril.

Que de conformidad a las directrices presidenciales se llevaran a cabo controles en las diferentes vías del país para evitar el incumplimiento a la medida de aislamiento obligatorio por parte de personas que con ocasión de la Semana Santa pretendan trasladarse a otros municipios para pasar los días santos, controlando igualmente el tránsito de vehículos en horas de la madrugada.

Que es deber de la administración municipal dar cumplimiento al Decreto Nacional y a las Directrices Presidenciales tomando las acciones de control necesarias.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. *Modifíquese el artículo primero, el cual quedará así: "ARTICULO PRIMERO: ORDENAR a las autoridades de policía y tránsito del municipio la instalación de puestos de control permanentes en el ingreso del perímetro urbano municipal, determinado en los siguientes puntos:*

- 1. La Ondina, sector la Y vía Aguas Claras y Municipio de Rio de Oro.*
- 2. Kilómetro 0 Acolsure vía Ocaña - Abrego — Cúcuta."*

ARTÍCULO SEGUNDO. *Modifíquese el artículo quinto, el cual quedara así:*

" ARTICULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de las 6:00 am del domingo 5 de abril de 2020, hasta las 11:59 pm del día Domingo 12 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado de acuerdo a las disposiciones de orden nacional u otra autoridad."

ARTÍCULO TERCERO. *ORDENAR a las secretarias de Gobierno Municipal y Movilidad y Tránsito Municipal adelantarlas acciones de apoyo y cooperación para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto.*

ARTÍCULO CUARTO. *Los demás artículos quedan en las mismas condiciones del Decreto No. 038 de 2020.*

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

SAMIR FERNANDO CASADIEGO SANUAN
Alcalde Municipal de Ocaña"

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

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

2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si los Decretos 038 del 03 de abril y 040 del 04 de abril del 2020 proferidos por el alcalde del Municipio de Ocaña, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

3. Tesis de la Sala Plena

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad de los Decretos Decretos 038 del 03 de abril y 040 del 04 de abril del 2020, bajo el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el alcalde municipal de Ocaña, lo cierto es que no se pueden entender como expedidos en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

4.1. De la naturaleza del control inmediato de legalidad

De acuerdo con la Constitución Política cuando quiera que existan hechos 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 Presidente podrá, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos determinados por el constituyente, para de esa manera salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indudablemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción "(...) *no genera un Estado de Poder sino un Estado que se encuentra sometido a la propia Constitución, a los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los Estados de Excepción y a la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción*".¹

En razón de lo anterior, la Carta Constitucional instituyó que con ocasión de la declaratoria de un Estado de Excepción, las decisiones del Ejecutivo y demás autoridades administrativas son objeto de controles constitucionales y legales, de orden político y jurídico, a través de los cuales se pretende que aun en condiciones de anormalidad la Constitución siga siendo el pilar fundamental sobre el cual se construye la Sociedad. Uno de aquellos controles jurídicos establecidos en la Ley es, precisamente, el Control Automático de Legalidad, el cual opera frente a actos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa y que derivan su existencia de un Decreto Legislativo. Sobre tal control automático de legalidad en comento, la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994² en su artículo 20, textualmente establece:

"(...) ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición (...)".

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00411-00(CA) Actor: Gobierno Nacional Demandado: Presidencia de la República.

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Acerca de su naturaleza, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, C.P. William Hernández Gómez, precisó lo siguiente:

"Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración (en la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa se les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior⁴).

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados. Por lo anterior, tradicionalmente se sostuvo que esas medidas no admiten el control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario⁵".

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA- en el siguiente sentido:

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

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

³ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00.

⁴ En la tradición anglosajona son conocidas como soft law y en nuestro medio algunos doctrinantes las incluyen dentro del denominado «derecho blando». Cfr. ALEXANDER SÁNCHEZ PÉREZ, *Las normas de derecho blando. Un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 69

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

De la normativa trascrita *ut supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En relación con 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.

En definitiva, en lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020⁶ se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷, así:

"(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gomez.

⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-200900305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-0002009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-0002010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-0315-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

directamente con la consecución de los intereses públicos⁸) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

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

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

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

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

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia⁹ o declarada su nulidad.

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

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar

⁸ ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

⁹ CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete».

si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático¹⁰.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹¹, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹². No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de

¹⁰ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

¹¹ CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

¹² Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit, pp. 496-497.

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

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA¹³. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

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

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

¹³ CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

4.2 Caso	Marco jurídico para la revisión de las medidas	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
	Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
	Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.

concreto

4.2.1 Estudio de procedencia

En relación con cuales son aquellos actos administrativos que pueden ser examinados vía control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado desde otrora ha decantado de manera pacífica una línea jurisprudencia en virtud de la cual ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 del 2011, concluyendo en líneas generales que serán aquellos de que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

En ese sentido se han logrado identificar tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En virtud de lo anterior se procederá a analizar los Decretos 038 del 03 de abril y 040 del 04 de abril del 2020, proferidos por el alcalde del Municipio de Ocaña.

➤ **Que se trate de un acto de carácter general**

Ahora bien, según Libardo Rodríguez¹⁴ se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

¹⁴ Libardo Rodríguez; *Derecho administrativo general y colombiano Tomo II*, Editorial Temis, pág. 34, "clasificación de los actos de la administración".

Al revisar el contenido del Decreto 038 del 03 de abril del 2020, el cual fue reseñado en acápite precedentes, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general -las cuales no se transcriben por efectos prácticos y por economía procesal- y que guardan relación con medidas con efectos *erga omnes*, pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada.

Igual sucede, en principio, con el Decreto 040 del 04 de abril del 2020, pues de la lectura de aquel se puede observar que lo allí resuelto tiene que ver con modificar en lo pertinente el artículo primero y quinto del Decreto 038 del 03 de abril del 2020 respecto a medidas de carácter general -relativas a ordenar a las autoridades de policía y tránsito del Municipio la instalación de puestos de control permanentes en el ingreso al perímetro urbano municipal y a la vigencia de aquel Decreto modificado-, las cuales tiene efectos *erga omnes* en tanto que están dirigidas a la colectividad mas no a una individualidad determinada.

Sin embargo, a través del Decreto 040 del 04 de abril del 2020 el alcalde municipal de Ocaña, a su vez, adopta una medida que escapa de la órbita de la generalidad y que a juicio de esta sala se enmarca como una decisión de contenido particular y concreto; lo anterior en la medida que mediante el artículo tercero del acto *ibídem* se resuelve "...ORDENAR a las secretarías de Gobierno Municipal y Movilidad y Tránsito Municipal adelantar las acciones de apoyo y cooperación para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto".

De acuerdo con lo anterior se puede observar que a través del Decreto 040 del 04 de abril del 2020, el burgomaestre adopta una decisión de contenido particular y concreto dirigida a unas dependencias que hacen parte de la misma administración municipal; por lo cual, dentro del presente asunto estamos ante lo que se conoce como un acto administrativo mixto, esto es, un acto "*... que contiene simultáneamente decisiones con efectos generales y con efectos particulares o concretos...*"¹⁵

Pese a lo anterior encuentra la Sala que en todo caso, aun cuando la decisión contenida en el artículo tercero en principio se torna en una decisión de carácter particular y concreto en tanto que impone obligaciones a unas dependencias de la misma entidad territorial, lo cierto es que tal obligación no afecta ni es para satisfacer o atender un derecho o interés subjetivo, individual o concreto de alguien, ni siquiera de la persona jurídica pública que emitió dicho acto, sino por el contrario, afecta un derecho colectivo o un interés general, toda vez que a través de aquella, de hecho, se propende por velar por el cumplimiento de las

¹⁵ Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del Acto Administrativo*, séptima edición, pág. 161

demás órdenes emanadas por el burgomaestre municipal, las cuales, por demás, tiene como objetivo principal evitar el incumplimiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio y con ello proteger la salud de los habitantes del riesgo de contagio y propagación del covid-19.

Bajo este derrotero encuentra la Sala que, dentro del presente caso tanto el Decreto 038 del 03 de abril como el Decreto 040 del 04 de abril del 2020 resultan ser actos de carácter general, con efectos *erga omnes* en tanto que sus decisiones, de una parte, están dirigidas a la colectividad mas no a una individualidad determinada, y de otra, tiene como objetivo evitar el riesgo de contagio y propagación del covid-19 en la entidad territorial, lo cual, las hace medidas que también contiene una situación objetiva y por consiguiente tiene incluso un ámbito o faceta de carácter general pese a los efectos particulares y concretos que se derivan respecto de algunas de ellas.

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

Ahora bien, no ha sido pacífica la definición de lo que se refiere a la noción de "*función administrativa*"; al respecto, para Alberto Montaña Plata, aquel concepto tiene que ver con "... *una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado.*"¹⁶

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política señala que el principal propósito de la función administrativa es la consecución del interés general y para lograr ese objetivo establece como principios rectores la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De acuerdo con lo anterior y para efectos útiles de la presente providencia, se tendrá como concepto de función administrativa como aquella actividad o conjunto de actividades ejercida por los órganos del estado para la realización de sus fines, misiones y funciones.

Ahora bien, para el caso *sub judice* tenemos que el Decreto 038 del 01 de abril como el Decreto 040 del 03 de abril del 2020, fueron proferidos por el alcalde del Municipio de Ocaña en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en el art. 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 del 2012 en su artículo 29 literal B numeral 1 y 2, literal A, la Ley 769 de 2006 artículo 6 parágrafo 3, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, se desempeña como autoridad de policía del Municipio y además tiene a su

¹⁶ Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

cargo la dirección administrativa del respectivo ente territorial. Atribuciones que invocó al expedir los actos objeto de análisis.

Así las cosas, se tiene que el Alcalde del Municipio de Ocaña en uso de las atribuciones expuestas profirió los Decretos ya reseñados, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición de los mismos obedeció al ejercicio de la función administrativa en cabeza de este en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas facultades para el cumplimiento de sus deberes y es a quien se le atribuye la facultad de dirigir la acción administrativa de la entidad municipal.

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

- **Que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Ahora bien, los Decretos 038 del 03 de abril y 040 del 04 de abril proferidos por el alcalde del Municipio de Ocaña, en líneas generales, tienen como fundamento, además de las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- ✓ El artículo 2, 24, 49 y 95 de la constitución política.
- ✓ El Decreto 457 del 22 de marzo del 2020 expedido por el Presidente de la República.
- ✓ La situación que atraviesa el país por cuenta de la declaratoria de emergencia de salud pública derivado del brote del virus COVID-19; lo cual ha traído consigo que en el Municipio de Ocaña Norte de Santander se haya venido acatando las directrices impartidas a nivel Nacional, aplicándolas al Municipio en la fase de prevención y contención con el propósito de prevenir la propagación y el contagio del reseñado brote.
- ✓ Sentencia de la Corte Constitucional, SU-257 de mayo de 28 de 1997.
- ✓ El artículo 91 de la Ley 136 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 del 2012.
- ✓ La necesidad de llevar a cabo controles en las diferentes vías del país para evitar el incumplimiento a la medida de aislamiento obligatorio por parte de personas que con ocasión de la Semana Santa pretendan trasladarse a otros municipios para pasar los días santos, controlando igualmente el tránsito de vehículos en horas de la madrugada, conforme a las directrices trazadas por el Presidente de la República.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante los Decretos 038 del 03 de abril y 040 del 04 de abril del 2020, no se pueden entender expedidas en desarrollo expreso de decreto legislativo alguno expedido dentro del marco del estado de excepción, pues de hecho las mismas tienen como fundamento disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales e incluso disposiciones locales, en los términos ampliamente descritos.

En efecto, si bien el citado Decreto fue proferido por una autoridad territorial -presupuesto subjetivo- y tiene como finalidad adoptar medidas dentro del marco de la emergencia sanitaria por causa del Covid-19, lo cierto es que lo allí adoptado tiene fundamento disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales e incluso disposiciones locales en especial las materializadas en los arts. 24, 44, 45, 49, y 315 de la Constitución Política así como lo dispuesto en las ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 del 2012 y la Ley 769 del 2002 las cuales guardan relación con la facultades de policía con las cuales cuentan los burgomaestres municipales así como sus deberes como autoridad de la República instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, las cuales no tiene como sustento las potestades de excepción adoptadas por el Presidente de la República a través de los Decretos legislativos proferidos por este dentro el estado de excepción declarado.

En este sentido debe decirse que, si bien los Decretos objeto de control fueron proferidos dentro del marco del estado de excepción y tienen como fundamento el Decreto 457 del 22 de marzo del 2020 proferido por el Presidente de la República a través del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio, lo cierto es que la naturaleza de este acto administrativo -contrario a lo afirmado por el burgomaestre al interior de los actos objeto de control- no es la de ser un decreto legislativo, sino que fue expedido por el presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, a quien le corresponde conservar en todo el territorio nacional el orden público, según lo dispone el numeral 4.º del artículo 189 de la CP. Es decir, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a la luz de lo preceptuado en el art. 215 de la CP, pues estos "*son disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario*"¹⁷, a través de los cuales puede "*derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso*"¹⁸.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-979 del 13 de noviembre del 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería

¹⁸ *ibídem*

Aunado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral de los Decretos 038 del 03 de abril y 040 del 04 de abril del 2020 puede observarse que en ninguna parte el Alcalde del Municipio de Ocaña refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico para expedir el acto administrativo objeto de control actuar en desarrollo o en cumplimiento de alguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias derivadas de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Finalmente aclara la Sala que, como lo ha reiterado el Consejo de Estado vía jurisprudencial "*si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico*", por lo cual esta sentencia tiene unos efectos que enmarcan dentro de la cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 del 2011), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad de los Decretos 038 del 03 de abril y 040 del 04 de abril del 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

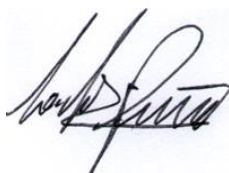

MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
MAGISTRADO



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, quince (15) de julio del dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00285-00 acumulado con 54-001-23-33-000-2020-00344-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad de los Decretos 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar los Decretos 036 del 27 de abril "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO. 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" y 040 del 05 de mayo del 2020 a través del cual se modifica el primogénito de los Decretos enunciados.

I. ANTECEDENTES

1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 30 de abril del 2020, la alcaldesa del Municipio de San Calixto remitió copia digital firmada del Decreto 036 del 27 de abril del 2020, para efectos de ejercer por parte de este Tribunal el respectivo control inmediato de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 30 de abril del 2020, avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto relacionado *ut supra* y ordenó la fijación de un aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de esta Corporación, el 04 de mayo de la presente anualidad.

Así mismo, se dispuso invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso para que interviniera si así lo deseaban; se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que en su calidad de Ministerio Público rindiera concepto y se ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de control.

De otra parte, la Secretaria General de esta Corporación mediante informe secretarial de fecha veinte (20) de mayo del dos mil veinte (2020), advirtió sobre la posibilidad de acumulación del expediente 54-001-23-33-000-2020-00344 al radicado 54-001-23-33-000-2020-00285; en razón de ello, este Despacho mediante providencia del veintidós (22) de mayo de la presente anualidad dispuso la correspondiente

acumulación, para efectos de emitir un único pronunciamiento respecto de los citados procesos en atención a la relación de conexidad existente entre los actos objeto de control contenidos en aquellos expedientes.

En relación con el proceso que fue acumulado, esto es, el identificado con el No. de radicado 54-001-23-33-000-2020-00344-00, se surtió el siguiente trámite:

Proceso	Decreto	Magistrado a quien había correspondido su estudio	Fecha de auto admisorio	Fecha del aviso
2020-00344	Decreto 040 del 05 de mayo del 2020	Edgar Enrique Bernal Jáuregui	14 de mayo del 2020	14 de mayo del 2020

2. Intervenciones

2.1 intervenciones ciudadanas o de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad

Sin intervenciones.

2.2 Municipio de San Calixto

No intervino en el presente asunto.

2.3 Ministerio Público

2.3.1 Concepto emitido dentro del expediente 54-54-001-23-33-000-2020-00344-00

El Procurador 24 judicial II para Asuntos Administrativos de Cúcuta, mediante concepto No. 081 del 11 de junio del 2020 puso de presente lo siguiente:

Que, al revisar el acto sometido a control inmediato de legalidad, Decreto N° 040 del 5 de mayo de 2020, se encuentra que aquel fue expedido por autoridad del orden territorial (Alcalde del municipio de San Calixto – Departamento Norte de Santander) y dispuso adoptar medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa (por no ser formalmente legislativa ni judicial, además de encontrarse vinculadas directamente con la consecución de intereses públicos.

Sostiene que, a efectos de determinar la naturaleza del Decreto en desarrollo del cual se expidió el acto materia de control, se advierte de su encabezado y motivación, que lo fue en aplicación de las Leyes 1523 y 1801, como en el Decreto Nacional 593 de 2020, regulación que hace

parte del poder ordinario de policía, no del poder excepcional de policía, es decir de Decretos Legislativos.

Afirma que, si bien no se desconoce que para la fecha en que se expidió el acto sometido a control se encontraba vigente el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, es claro que las medidas adoptadas lo fueron básicamente en desarrollo del Decreto 593 de 2020 citado, formalmente decreto de contenido administrativo, específicamente de carácter ejecutivo, expedido invocando el ejercicio de facultades constitucionales y legales en especial las conferidas en el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Por lo anterior concluye el agente del Ministerio Público que, dentro del presente caso, no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el acto a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, conforme a las previsiones de la Ley 137 artículo 20, como de la Ley 1437 artículos 136 y 151.14, pues si bien aparecen acreditados los factores subjetivo de autoría (autoridad municipal) y de objeto (acto de carácter general), no ocurre lo mismo con el factor de motivo o causa (que sea consecuencia del ejercicio de función administrativa y como desarrollo de decreto legislativo durante los estados de excepción), al margen de consideraciones sobre su juridicidad, la que se presume y solo puede ser desvirtuada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

Que lo anterior, *"no implica la renuncia al control jurisdiccional de las medidas adoptadas con ocasión de la emergencia de salud pública, porque existen alternativas dispuestas por el ordenamiento jurídico, como es el medio de control de nulidad prevista en el artículo 137 de la Ley antes citada, que permiten hacerlo efectivo, resultando acorde con el esquema de control abstracto de juridicidad consagrado en la Ley, sin que sea dable alegar principios como el de acceso a la administración de justicia para asumir control inmediato de legalidad, máxime cuando el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor", en su artículo 5, dentro de las excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo, incluyó en el numeral 5.3 el medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria, lo que se iteró por los Acuerdos PCSJA20-11549 del 7 de mayo y PCSJA20-11556 del 22 de mayo, de la misma anualidad"*.

3. Actos objeto de control de legalidad

El contenido de los Decretos materia de control es el siguiente:

- ✓ Decreto No. 036 del 27 de abril del 2020:

DECRETO No.036
27 de Abril de2020

POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO No 593 DEL24 DE ABRIL
DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

La -Alcaldesa Municipal de San Calixto, Norte de Santander, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales y en especial las consagradas en la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 715 de 200'1, la Ley 1523 de2012, Ley 1751 de 2015, el Decreto 1222 de 1986, la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Municipal No. 0047 20 de mazo de2020, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo I de la Constitución Política prevé "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la iintegran y en la prevalencia del interés general."

Que de conformidad con el artículo 2 de nuestra carta dispone que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independendencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó:

"En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo imponen, Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta

Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley."

De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 1894 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía". (Negrilla fuera de texto original)."

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público, manifestó:

"5.1 Los derechos fundamentales no son absolutos Como lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, no hay derechos ni libertades absolutos La razón de ello estriba en la necesaria limitación de los derechos y las libertades dentro de la convivencia pacífica; si el derecho de una persona fuese absoluto, podría pasar por encima de los derechos de los demás, con lo cual el pluralismo, la coexistencia y la igualdad serían inoperantes, También cabe resaltar un argumento homológico, lo cual exige que, en aras de la proporcionalidad sujeto-objeto, este último sea también limitado, ¿Cómo podría un sujeto finito y limitado dominar jurídicamente un objeto absoluto? En el consenso racional y jurídico cada una de los asociados, al cooperar con los fines sociales, admite que sus pretensiones no pueden ser ilimitadas, sino que deben ajustarse al orden público y jamás podrán sobrepasar la esfera donde comienzan los derechos y libertades de los demás.

Ahora bien, cabe hacer una distinción con fundamento en la realidad jurídica: Una cosa es que los derechos fundamentales sean inviolables, y otra muy distinta es que sean absolutos. Son inviolables, porque es inviolable la dignidad humana: En efecto, el núcleo esencial de lo que constituye la humanidad del sujeto de derecho, su racionalidad, es inalterable. Pero el hecho de predicar su inviolabilidad no implica de suyo afirmar que los derechos fundamentales sean absolutos, pues lo razonable es pensar que son adecuables a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las

contingencias, siempre estén con la persona. De ahí que puede decirse que tales derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible. Por ello la Carta Política señala que ni aún en los estados de excepción se "suspenden" los derechos humanos y que, en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario. Se deduce que cuando se afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental, éste queda o violado o suspendido.

5.1.2 El orden público como derecho ciudadano El criterio de ver al mantenimiento del orden público como una restricción de los derechos, es algo ya superado. El orden público, en primer término, es una garantía de los derechos y libertades comprendidos dentro de él. El Estado social de derecho, se fundamenta en el orden (parte estática) y produce un ordenamiento (parte dinámica). En la parte estática entra la seguridad de la sociedad civil dentro del Estado, y en la parte dinámica la acción razonable de las libertades. Luego el orden público supone el ejercicio razonable de la libertad. Es así como el Pueblo tiene derecho al orden público, porque éste es de interés general, y como tal, prevalente.

Para la Corte es claro que el orden público no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por, sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado. La visión real del orden público, pues, no es otra que la de ser el garante de las libertades públicas. Consiste, para decirlo con palabras de André Hauriou, en la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad. No hay libertad sin orden y éste no se comprende sin aquella. Libertad significa coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia de las finalidades legítimas, y no desorden, anarquía o atropello. Toda situación de inseguridad, anula la libertad, porque el hombre que se ve sometido a una presión psicológica, que le lleva al miedo de ser agredido por otros, constantemente y sin motivo, no es verdaderamente libre. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque te asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos". (Negrilla fuera de texto original).

Que en la sentencia C-225 de 2017 la honorable Corte Constitucional define el concepto de orden público, así:

"La importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1 801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos", debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de medioambiental, para la convivencia y la vigencia de derechos constitucionales, al amparo del principio dignidad humana".

Que el artículo 315 de la Constitución Política reglamenta las atribuciones de los alcaldes, y en sus numerales expresa "2. Conservar el orden público

en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic> . La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante." (...). (Negrilla fuera de texto).

Que el 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la 1551 de 2012 señala que los alcaldes de ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con orden público deberán (i) conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que la Ley 1523 de 2012 artículo 1º en su párrafo primero expresa "PARAGRAFO 1o. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población" (...)

Que la precitada Ley establece en su artículo 3º Los principios generales que orientan la gestión, en su numeral 2 expresa "Principio de protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados" (...)

Que la Ley en comentó en su artículo 12 establece "LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción"

En su artículo 14 la Ley ibídem expresa "Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción. PARÁGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública".

Que la OMS declaro el 11 de mazo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció y lo clasifico como una emergencia de salud pública de interés internacional, por lo que instó a

los Estados a tomar acciones contundentes, urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (COVID-19), se trasmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología puede causar diversas afecciones, como fiebre, síntomas respiratorios (tos, disnea, o dificultad para respirar), neumonía, insuficiencia renal e incluso la muerte.

Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos, evitar la asistencia a los sitios de afluencia de público y en todo caso mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

Que según la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud y Protección Social la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de coronavirus (COVID-19), es el adulto mayor.

Que el Gobierno Nacional a través de la Resolución No. 385 del 24 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, declaro la emergencia sanitaria por causa del coronavirus – COVID 19, y adopto medidas para hacer frente al virus.

Adicional a ello, el Presidente de la Republica expidió el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público", donde se ordena un aislamiento preventivo obligatorio con el fin de evitar la propagación de la pandemia.

Que, la Gobernación del Departamento Norte de Santander a través de Decreto No. 000308 de 14 marzo de 2020 "Por el cual se declara la calamidad pública en el Departamento Norte de Santander y se dictan otras disposiciones" se declaró en su artículo primero: "Declárese la existencia de una situación de calamidad pública, conforme la parte considerativa del decreto, para adelantar las acciones en la fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID 19), en el departamento Norte de Santander.

Que el Municipio de San Calixto emitió el decreto No. 023 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19) en el municipio de San Calixto - Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.

Que el municipio adopto mediante el Decreto No 025 de 24 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARE LA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACION DE EMERGENCIA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANIATARIA CAUSADA POR EL CORONA VIRUS COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACERLE FRENTE A LA PANDEMIA", acciones con el fin de enfrentar la propagación del virus.

Que el literal b) Numerales 1º y 2º del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, señala como función del Alcalde:

"b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

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

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9º del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen".

Que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Alcaldes en los siguientes términos:

"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 misma, 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 /as modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultadas para declarar la emergencia sanitaria.

ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICIA 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:

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." (...)

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente Republica, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se hace necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la Republica de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

Que así las cosas en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno Nacional ha ampliado las medidas respecto al orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia mediante el Decreto Nacional No. 593 de 24 del corriente mes y año, y en su artículo 3 establece las garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio garantizando el derecho a vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, facultad a los gobernadores y alcaldes, que en el marco de la emergencia sanitaria por causa coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en las excepciones ya establecidas, casos o actividades.

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

En mérito da lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. *ADOPTAR el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público" expedido por el Gobierno Nacional, al igual que las excepciones y sanciones previstas en el mismo, en el municipio de San Calixto — Norte de Santander.*

Parágrafo 1. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19

Parágrafo 2. Las sanciones establecidas en el Decreto Nacional No. 593 del 24 de abril de 2020, son las establecidas en el Decreto No 780 de 2016, el cual establece en su "artículo 2.8.8.1.4.21. Multas. Las multas consistentes en la sanción pecuniaria que se impone a una persona natural o jurídica por la violación de las disposiciones sanitarias, mediante la ejecución de una actividad o la omisión de una conducta. Las multas podrán ser sucesivas y su valor en total podrá ser hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales vigentes al momento de imponerse" (...)

ARTÍCULO SEGUNDO. *GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto - Norte de Santander, el abastecimiento, y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse, así mismo, la consecución, adquisición y/o compra para garantizar el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, permitiendo de acuerdo con el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, la apertura de establecimiento de comercio de primera necesidad tales como prestadores del servicio de salud, droguerías, supermercados, tiendas de barrio, servicios bancarios, restaurantes, panadería y/o afines.*

Parágrafo 1. Los establecimientos abiertos al público, permitidos, deberán garantizar lo siguiente:

- 1. El proceso de desinfección, lavado de manos y el uso de antibacterial.*
- 2. Garantizar como mínimo un metro y medio (1,50 mts) de distancia entre personas, utilizando elementos que permitan cumplir esta medida.*
- 3. Deberán instalar lavamanos portátiles y/o de cualquier uso que permita el cumplimiento del numeral 1.*
- 4. Deberán guardar el comportamiento adecuado, esto es guardar silencio y hablar lo estrictamente necesario.*
- 5. El uso de tapabocas es obligatorio para los empleados y usuarios de estos servicios.*

ARTÍCULO TERCERO. *Los establecimientos abiertos al público tales como restaurantes, ventas de comidas y/o bebidas ambulantes deberán realizar*

los alimentos para llevar, queda prohibido prestar el servicio de comida y/o bebidas en las instalaciones y/o punto de venta.

Parágrafo 1. Queda PROHIBIDO a los establecimientos antes descritos el utilizar sillas, bancas, asientos, mesas, y/o cualquier otro elemento que permita el estar recibiendo el servicio en el establecimiento y/o punto de venta.

ARTICULO CUARTO. GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, la movilidad para el abastecimiento de alimentos, productos de primera necesidad y productos agropecuarios, con el fin de garantizar el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1. Estará autorizado el tránsito por el territorio municipal de por lo menos un camión o bus por día para el abastecimiento de alimentos, productos de primera necesidad y productos agrícolas o agropecuarios, en el Municipio, el cual solo podrá transitar con el conductor y un ayudante; El coordinador de salud pública municipal, les debe realizar previamente una charla sobre las medidas de prevención del covid-19.

ARTICULO QUINTO. GARANTIZAR y AUTORIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, la producción de alimentos y productos agrícolas y agropecuarios, así como el expendio y comercialización de dichos productos de primera necesidad, hacia los distintos municipios y distritos del País, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 593 del 24 de marzo de 2020, emitido por el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar la cadena de siembra, cosecha, producción y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad.

Parágrafo 1. Estará autorizado el tránsito por el territorio municipal de las personas que laboren en las actividades agropecuarias del Municipio, los cuales deberán portar una autorización por parte de la Secretaria de Desarrollo Social, y la cedula de ciudadana para su identificación; Así como también estará autorizado por lo menos un camión o bus por día para la salida de productos agrícolas producidos en el Municipio de San Calixto hacia las distintas municipalidades y distritos del País, con el fin de garantizar la cadena de siembra, cosecha, producción y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad, el cual solo podrá transitar con el conductor y un ayudante; El coordinador de salud pública municipal, les debe realizar previamente una charla sobre las medidas de prevención del covid-19.

ARTÍCULO SEXTO. AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

Parágrafo 1. Los horarios establecidos para laborar en la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e

insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas, será de lunes a viernes de 7:00 AM, a 12:00 M, y de 1:00 PM, a 5:00 PM, y los días sábados de 7:00 AM, a 10:00 AM.

Parágrafo 2. El personal que desempeñe labores en la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas deberá cumplir con los protocolos de bioseguridad dispuestos en la circular conjunta No. 0003 del 08 de abril de 2020, emitida por el Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Transporte, de lo contrario, so pena de incurrir en las sanciones dispuestas para tal fin.

ARTÍCULO SÉPTIMO. AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

Parágrafo 1. Los horarios establecidos para laborar en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos, será de lunes a viernes de 8:00 AM, a 5:00 PM, y los días sábados de 8:00 AM, a 1:00 PM.

Parágrafo 2. El personal que desempeñe labores en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos, deberá cumplir con los protocolos de bioseguridad dispuestos por la Secretaria de Desarrollo Social, a través de la Coordinación de Salud Pública del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, de lo contrario so pena de incurrir en las sanciones dispuestas para tal fin.

ARTÍCULO OCTAVO. AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, en la zona urbana del Municipio, siempre y cuando se mantenga una distancia de por lo menos dos metros entre las personas y se utilice de manera obligatoria el tapabocas, en los horarios comprendidos dentro de las 5:00 AM, a 7:00 AM, y de 5:00 PM a 7:00 PM.

ARTÍCULO NOVENO. Con el fin de evitar aglomeraciones, se implementa en el casco urbano del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la medida del pico y cedula para movilizarse o desplazarse por el casco urbano con fines de abastecimiento familiar y de realización actividades bancarias en horario de lunes a viernes 7:00 AM, a 7:00 PM y los días sábados de 7:00 am a 1:00 PM. Es así, que se permitirá únicamente la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades, el cual funcionará de acuerdo al último dígito de la cedula de ciudadanía de quien realiza el desplazamiento y quien deberá portar el documento original, ya que este deberá ser exigido por el establecimiento comercial. Las fechas asignadas son las siguientes.

Lunes, le corresponde a las cédulas terminadas en: 0,1, 2 y 3.

Martes, le corresponde a las cédulas terminadas en: 4, 5 y 6.

Miércoles, le corresponde a las cédulas terminadas en: 7, 8, 9 y 0.

Jueves, le corresponde a las cédulas terminadas en: 1, 2, y 3.

Viernes, le corresponde a las cédulas terminadas en: 4, 5 y 6.

Sábado, le corresponde a las cédulas terminadas en: 7, 8 y 9.

Parágrafo 1. Se EXCEPTÚAN de la medida dispuesta en el presente artículo las siguientes personas y servicios, no obstante, deberán portar certificado u autorización expedida por la oficina de salud pública municipal:

- 1. El personal de salud y/o servicios médicos, asistenciales y hospitalarios.*
- 2. Lo servidores y empleados públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
- 3. El personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria par causa del Coronavirus COVID- 19.*
- 4. El personal que labora en actividades agrícolas o agropecuarias que residan en el casco urbano y se movilicen hacia las fincas localizadas en las veredas del municipio.*
- 5. El personal que labora dentro de la cadena de abastecimiento de bienes de primera necesidad tales como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 6. El personal que labora en los servicios bancarios o financieros.*
- 7. El personal que labora en los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
- 8. El personal que labora en la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*
- 9. El personal que labora en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos.*

ARTÍCULO DECIMO. PROHIBIR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de la expedición del presente decreto y hasta el día 27 de abril del año 2020, a las (00:00) horas, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO. PROHIBIR la circulación de parrilleros y/o acompañantes ya sea en motocicletas o en vehículos particulares, en toda la jurisdicción del municipio de San Calixto - Norte de Santander, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO. Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el municipio de San Calixto - Norte de Santander.

ARTÍCULO DECIMO TERCERO. Notifíquese del presente decreto al comandante de la Estación de Policía del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, para que proceda a dar estricto cumplimiento de lo aquí ordenado conforme a su competencia.

ARTÍCULO DECIMO CUARTO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación hasta las 00:00 am horas del 11 de mayo de 2020 y deroga las que le sean contrarias.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Expedido en el Despacho de la Alcaldía Municipal de San Calixto, Norte de Santander, a los veintisiete (27) días del mes de abril de dos mil Veinte (2020)

*BETSAIDA MONTEJO PEREZ
Alcaldesa municipal de San Calixto"*

✓ Decreto 040 del 25 de mayo del 2020

*"DECRETO No.040
5 de mayo de 2020*

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO NO. 036 DE FECHA 27 DE ABRIL, POR EL CUAL SE ADOPTA DECRETO No 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

La Alcaldesa Municipal de San Calixto, Norte de Santander, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales y en especial las consagradas en la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 715 de 2001, la Ley 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015, el Decreto 1222 de 1986, la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Municipal No. 0047 20 de mayo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1 de la Constitución Política prevé "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de Republica unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en al trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

Que de conformidad con el artículo 2 de nuestra carta dispone que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independendencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó:

"En líneas muy generales, según la doctrine nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legitima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen, Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley."

De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en ultimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen /as reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, /as disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía". (Negrilla fuera de texto original)."

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público, manifestó:

"5.1 Los derechos fundamentales no son absolutos Como lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, no hay derechos ni libertades absolutos, La razón de ello estriba en la necesaria limitación de los derechos y las libertades dentro de la convivencia pacífica; si el derecho de una persona fuese absoluto, podría pasar por encima de /os derechos de los demás, con lo cual el pluralismo, la coexistencia y la igualdad serian inoperantes, También cabe resaltar un argumento homológico, lo cual exige que, en aras de la proporcionalidad sujeto-objeto, este último sea también limitado, ¿Cómo podría un sujeto finito y limitado dominar jurídicamente un objeto absoluto? En el consenso racional y jurídico cada uno de los asociados, al cooperar con los fines sociales, admite que sus pretensiones no pueden ser ilimitadas, sino que deben ajustarse al orden público y jamás podrán sobrepasar la esfera donde comienzan los derechos y libertades de los demás.

Ahora bien, cabe hacer una distinción con fundamento en la realidad jurídica: Una cosa es que los derechos fundamentales sean inviolables, y otra muy distinta es que sean absolutos. Son inviolables, porque es inviolable la dignidad humana: En efecto, el núcleo esencial de lo que constituye la humanidad del sujeto de derecho, su racionalidad, es inalterable. Pero el hecho de predicar su inviolabilidad no implica de suyo afirmar que los derechos fundamentales sean absolutos, pues lo razonable es pensar que son adecuables a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. De ahí que puede decirse que tales derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible. Por ello la Carta Política señala que ni aún en los estados de excepción se "suspenden" los derechos humanos y que, en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario. Se deduce que cuando se afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental, éste queda o violado o suspendido.

5.1.2 El orden público como derecho ciudadano El criterio de ver al mantenimiento del orden público como una restricción de los derechos, es algo ya superado. El orden público, en primer término, es una garantía de los derechos y libertades comprendidos dentro de él. El Estado social de derecho, se fundamenta en el orden (parte estática) y produce un ordenamiento (parte dinámica). En la parte estática entra la seguridad de la sociedad civil dentro del Estado, y en la parte dinámica la acción

razonable de las libertades. Luego el orden público supone el ejercicio razonable de la libertad. Es así como el Pueblo tiene derecho al orden público, porque éste es de interés general, y como tal, prevalente.

Para la Corte es claro que el orden público no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por, sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado. La visión real del orden público, pues, no es otra que la de ser el garante de las libertades públicas. Consiste, para decirlo con palabras de André Hauriou, en la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad. No hay libertad sin orden y éste no se comprende sin aquella. Libertad significa coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia de las finalidades legítimas, y no desorden, anarquía o atropello. Toda situación de inseguridad, anula la libertad, porque el hombre que se ve sometido a una presión psicológica, que le lleva al miedo de ser agredido por otros, constantemente y sin motivo, no es verdaderamente libre. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque te asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos". (Negrilla fuera de texto original).

Que en la sentencia C-225 de 2017 la honorable Corte Constitucional define el concepto de orden público, así:

"La importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1 801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos", debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de medioambiental, para la convivencia y la vigencia de derechos constitucionales, al amparo del principio dignidad humana".

Que el artículo 315 de la Constitución Política reglamenta las atribuciones de los alcaldes, y en sus numerales expresa "2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante." (...). (Negrilla fuera de texto).

Que el 91 de la Ley 136 1994, modificado por el artículo 29 de la 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con orden público deberán (i) conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que la Ley 1523 de 2012 artículo 1° en su párrafo primero expresa "PARAGRAFO 1o. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población" (...)

Que la precitada Ley establece en su artículo 3° Los principios generales que orientan la gestión, en su numeral 2 expresa "Principio de protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados" (...)

Que la Ley en comentó en su artículo 12 establece "LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción"

En su artículo 14 la Ley *ibídem* expresa "Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción. PARÁGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública".

Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, por lo que instó a los Estados a tomar acciones contundentes, urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (COVID-19), se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología puede causar diversas afecciones, como fiebre, síntomas respiratorios (tos, disnea, o dificultad para respirar), neumonía, insuficiencia renal e incluso la muerte.

Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de

obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos, evitar la asistencia a los sitios de afluencia de público y en todo caso mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

Que según la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud y Protección Social la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de coronavirus (COVID-19), es el adulto mayor.

Que el Gobierno Nacional a través de la Resolución No. 385 del 24 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, declaro la emergencia sanitaria por causa del coronavirus – COVID 19, y adopto medidas para hacer frente al virus.

Adicional a ello, el Presidente de la Republica expidió el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público", donde se ordena un aislamiento preventivo obligatorio con el fin de evitar la propagación de la pandemia.

Que, la Gobernación del Departamento Norte de Santander a través de Decreto No. 000308 de 14 marzo de 2020 "Por el cual se declara la calamidad pública en el Departamento Norte de Santander y se dictan otras disposiciones" se declaró en su artículo primero: "Declárese la existencia de una situación de calamidad pública, conforme la parte considerativa del decreto, para adelantar las acciones en la fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID 19), en el departamento Norte de Santander.

Que el Municipio de San Calixto emitió el decreto No. 023 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19) en el municipio de San Calixto - Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.

Que el municipio adopto mediante el Decreto No 025 de 24 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARE LA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACION DE EMERGENCIA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANIATARIA CAUSADA POR EL CORONA VIRUS COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACERLE FRENTE A LA PANDEMIA", acciones con el fin de enfrenar la propagación del virus.

Que el literal b) Numerales 1º y 2º del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, señala como función del Alcalde:

"b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las

órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

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

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;
- b) Decretar el toque de queda;
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;
- d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley,
- e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9° del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen”.

Que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Alcaldes en los siguientes términos:

"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 misma, 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 /as modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultadas para declarar la emergencia sanitaria.

ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICIA 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:

(...)

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." (...)

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se hace necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

Que así las cosas en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno Nacional ha ampliado las medidas respecto al orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia mediante el Decreto Nacional No. 593 de 24 del corriente mes y año, y en su artículo 3 establece las garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio garantizando el derecho a vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, facultad a los gobernadores y alcaldes, que en el marco de la emergencia sanitaria por causa coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en las excepciones ya establecidas, casos o actividades.

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

En mérito da lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. *ADOPTAR el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público" expedido por el Gobierno Nacional, al igual que las excepciones y sanciones previstas en el mismo, en el municipio de San Calixto — Norte de Santander.*

Parágrafo 1. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19

Parágrafo 2. Las sanciones establecidas en el Decreto Nacional No. 593 del 24 de abril de 2020, son las establecidas en el Decreto No 780 de 2016, el cual establece en su "artículo 2.8.8.1.4.21. Multas. Las multas consistentes en la sanción pecuniaria que se impone a una persona natural o jurídica por la violación de las disposiciones sanitarias, mediante la ejecución de una actividad o la omisión de una conducta. Las multas podrán ser sucesivas y su valor en total podrá ser desde la mínima 936,323 pesos moneda corriente hasta, por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales vigentes al momento de imponerse" (...)

Parágrafo 3. Se prohíbe la libre circulación por el casco urbano del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, de las personas menores de edad y adultos mayores (60 años).

Parágrafo 4. La Secretaria de Desarrollo Social, a través de la coordinación de salud pública municipal, deberá llevar un registro escrito de entradas y salidas de las personas del sector rural que transiten por el Municipio, en cual deben señalar el nombre, número de documento y el lugar de residencia.

ARTICULO SEGUNDO. GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, el abastecimiento, y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse, así mismo, la consecución, adquisición y/o compra para garantizar el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, permitiendo de acuerdo con el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, la apertura de establecimiento de comercio de primera necesidad tales como: servicio de salud, droguerías, supermercados, tiendas de barrio, servicios bancarios, restaurantes, panadería y/o afines.

Parágrafo 1. Los establecimientos abiertos al público, permitidos, deberán garantizar lo siguiente:

- 1. El proceso de desinfección, lavado de manos y el uso de antibacterial.*
- 2. Garantizar como mínimo un metro y medio (1,50 mts) de distancia entre personas, utilizando elementos que permitan cumplir esta medida.*
- 3. Deberán guardar el comportamiento adecuado, esto es guardar silencio y hablar lo estrictamente necesario.*
- 4. El uso de tapabocas es obligatorio para los empleados y usuarios de estos servicios.*

Parágrafo 2. Los establecimientos abiertos al público, tales como supermercados, tiendas de barrio, servicios bancarios, restaurantes, panadería y/o afines, solo podrán atender con estricto control de los protocolos de bioseguridad en el horario de lunes a viernes entre las 7:00 a.m. hasta las 7:00 p.m. y días sábados entre las 7:00 a.m. hasta 1:00 p.m.

Los Servicios de salud y droguerías deberán prestar el servicio los siete (7) días de la semana las 24 horas del día.

ARTICULO TERCERO. Los establecimientos abiertos al público tales como restaurantes, ventas de comidas y/o bebidas ambulantes deberán realizar los alimentos para llevar, queda prohibido prestar el servicio de comida y/o bebidas en las instalaciones y/o punto de venta.

Parágrafo 1. Queda PROHIBIDO a los establecimientos antes descritos el utilizar sillas, bancas, asientos, mesas, y/o cualquier otro elemento que permita el estar recibiendo el servicio en el establecimiento y/o punto de venta.

Parágrafo 2. Los alimentos preparados para llevar se pueden comercializar a través de ventas de comida a domicilio, en la cual es obligatorio utilizar recipientes y cubiertos desechables.

ARTÍCULO CUARTO. GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto — Norte de Santander, la movilidad para el abastecimiento de alimentos, productos de primera necesidad y productos agropecuarios, con el fin de garantizar el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1. Estará autorizado el tránsito por el territorio municipal de por lo menos un camión o bus, únicamente los días Martes y Jueves de cada semana para el abastecimiento de alimentos, productos de primera necesidad y productos agrícolas o agropecuarios, en el Municipio, el cual solo podrá transitar con el conductor y un ayudante; El coordinador de salud pública municipal, les debe realizar previamente una charla sobre las medidas de prevención del covid-19.

ARTICULO QUINTO. GARANTIZAR y AUTORIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto - Norte de Santander, la producción de alimentos y productos agropecuarios, así como el expendio y comercialización de dichos productos de primera necesidad, hacia los distintos municipios y distritos del País, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 593 del 24 de marzo de 2020, emitido por el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar la cadena de siembra, cosecha, producción y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad.

Parágrafo 1. Se Estará autorizado solo una vez (al día), el tránsito por el territorio municipal de las personas que laboren en las actividades agropecuarias desde casco urbano del Municipio, hacia la zona rural donde queden ubicadas las fincas, los cuáles deberán portar una autorización por parte de la Secretaria de Desarrollo Social, a través de la coordinación de salud pública municipal y la cedula de ciudadanía para su identificación.

Parágrafo 2. Estará autorizado el tránsito por el territorio municipal de un camión cuando sea necesario transportar la cosecha para la salida de productos agrícolas producidos en el Municipio de San Calixto hacia las distintas municipalidades y distritos del País, con el fin de garantizar la cadena de siembra, cosecha, producción y comercialización de alimentos

y productos de primera necesidad, el cual solo podrá transitar con el conductor y un ayudante; El coordinador de salud pública municipal, les debe realizar previamente una charla sobre las medidas de prevención del covid-19.

ARTICULO SEXTO. AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

Parágrafo 1. Los horarios establecidos para laborar en la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas, será de lunes a viernes de 7:00 AM, a 12:00 M, y de 1:00 PM, a 5:00 PM, y los días sábados de 7:00 AM, a 10:00 AM.

Parágrafo 2. El personal que desempeñe labores en la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas deberá cumplir con los protocolos de bioseguridad dispuestos en la circular conjunta No. 0003 del 08 de abril de 2020, emitida por el Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Transporte, de lo contrario, so pena de incurrir en las sanciones dispuestas para tal fin.

ARTÍCULO SEPTIMO. AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, "eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

Parágrafo 1. Los horarios establecidos para laborar en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos, será de lunes a viernes de 8:00 AM, a 5:00 PM, y los días sábados de 8:00 AM, a 12:00 M.

Parágrafo 2. El personal que desempeñe labores en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos, deberá cumplir con los protocolos de

bioseguridad dispuestos por la Secretaria de Desarrollo Social, a través de la Coordinación de Salud Pública del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, de lo contrario so pena de incurrir en las sanciones dispuestas para tal fin.

ARTÍCULO OCTAVO. AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, en la zona urbana del Municipio, siempre y cuando se mantenga una distancia de por lo menos dos metros entre las personas y se utilice de manera obligatoria el tapabocas, en los horarios comprendidos dentro de las 5:00 AM, a 7:00 AM, y de 5:00 PM a 7:00 PM.

ARTÍCULO NOVENO. Con el fin de evitar aglomeraciones, se implementa en el casco urbano del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la medida del pico y cedula para movilizarse o desplazarse por el casco urbano con fines de abastecimiento familiar y de realización actividades bancarias en horario de lunes a viernes 7:00 AM, a 7:00 PM y los días sábados de 7:00 am a 12:00 M. Es así, que se permitirá únicamente la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades, el cual funcionará de acuerdo al último dígito de la cedula de ciudadanía de quien realiza el desplazamiento y quien deberá portar el documento original. Las fechas asignadas son las siguientes.

*Lunes, le corresponde a las cedula terminadas en: 0,1, 2 y 3.
Martes, le corresponde a las cedula terminadas en: 4, 5 y 6.
Miércoles, le corresponde a las cedula terminadas en: 7, 8, 9 y 0.
Jueves, le corresponde a las cedula terminadas en: 1, 2, y 3.
Viernes, le corresponde a las cedula terminadas en: 4, 5 y 6.
Sábado, le corresponde a las cedula terminadas en: 7, 8 y 9.*

Parágrafo 1. Se EXCEPTUAN de la medida dispuesta en el presente artículo las siguientes personas y servicios, no obstante, deberán portar certificado u autorización expedida por la oficina de salud pública municipal:

- 1. El personal de salud y/o servicios médicos, asistenciales y hospitalarios.*
- 2. Los servidores y empleados públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
- 3. El personal directivo y docente de las instituciones educativas publican y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
- 4. El personal que labora en actividades agrícolas o agropecuarias que residan en el casco urbano y se movilicen hacia las fincas localizadas en las veredas del municipio.*
- 5. El personal que labora dentro de la cadena de abastecimiento de bienes de primera necesidad tales como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población.*

6. *El personal que labora en los servicios bancarios o financieros.*
7. *El personal que labora en los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
8. *El personal que labora en la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*
9. *El personal que labora en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos.*
10. *El personal que desarrolle actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

ARTICULO DECIMO. GARANTIZAR Y AUTORIZAR el traslado de basuras y residuos sólidos en vehículo dispuesto y apropiado para tal fin, hasta el relleno sanitario ubicado en la ciudad de Ocaña, Norte de Santander, el cual se debe realizar dos días en la semana.

Parágrafo 1. El vehículo compactador de basuras o similar, en el traslado de basuras y residuos sólidos hacia el relleno sanitaria de la ciudad de Ocaña, Norte de Santander, solo podrá ser ocupado por una persona, es decir el conductor, y no dispondrá de ayudante para el traslado hacia la ciudad de Ocaña.

ARTICULO DECIMO PRIMERO. PROHIBIR a todos los habitantes del municipio de San Calixto - Norte de Santander, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de la expedición del presente decreto y hasta el día 11 de Mayo del año 2020, a las (00:00) horas, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO. Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el municipio de San Calixto — Norte de Santander.

ARTÍCULO DECIMO TERCERO. Notifíquese del presente decreto al comandante de la Estación de Policía del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, para que proceda a dar estricto cumplimiento de lo aquí ordenado conforme a su competencia.

ARTICULO DECIMO CUARTO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación hasta las 00:00 am horas del 11 de mayo de 2020, modifica el decreto No. 036 de fecha 27 de Abril del 2020 y deroga las que le sean contrarias.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Expedido en el Despacho de la Alcaldía Municipal de San Calixto, Norte de Santander, a los cinco (05) días del mes de mayo de dos mil Veinte (2020)

BETSAIDA MONTEJO PEREZ
Alcaldesa municipal de San Calixto"

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

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

2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si los Decretos 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020 proferidos por la alcaldesa municipal de San Calixto, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

3. Tesis de la Sala Plena

Dado que los Decretos 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020, no satisfacen presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad de los citados actos; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

4.1 De la naturaleza del control inmediato de legalidad

De acuerdo con la Constitución Política cuando quiera que existan hechos 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 Presidente podrá, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos determinados por el constituyente, para de esa manera salvaguardar los intereses superiores de la

comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indudablemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción "(...) *no genera un Estado de Poder sino un Estado que se encuentra sometido a la propia Constitución, a los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los Estados de Excepción y a la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción*".¹

En razón de lo anterior, la Carta Constitucional instituyó que con ocasión de la declaratoria de un Estado de Excepción, las decisiones del Ejecutivo y demás autoridades administrativas son objeto de controles constitucionales y legales, de orden político y jurídico, a través de los cuales se pretende que aun en condiciones de anormalidad la Constitución siga siendo el pilar fundamental sobre el cual se construye la Sociedad. Uno de aquellos controles jurídicos establecidos en la Ley es, precisamente, el Control Automático de Legalidad, el cual opera frente a actos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa y que derivan su existencia de un Decreto Legislativo. Sobre tal control automático de legalidad en comento, la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994² en su artículo 20, textualmente establece:

"(...) ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición (...)".

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00411-00(CA) Actor: Gobierno Nacional Demandado: Presidencia de la República.

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Acerca de su naturaleza, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, C.P. William Hernández Gómez, precisó lo siguiente:

"Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración (en la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa se les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior⁴).

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados. Por lo anterior, tradicionalmente se sostuvo que esas medidas no admiten el control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario⁵".

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA- en el siguiente sentido:

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

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

De la normativa transcrita *ut supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal.**

³ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00.

⁴ En la tradición anglosajona son conocidas como soft law y en nuestro medio algunos doctrinantes las incluyen dentro del denominado «derecho blando». Cfr. ALEXANDER SÁNCHEZ PÉREZ, *Las normas de derecho blando. Un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 69

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En relación con 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.

En definitiva, en lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020⁶ se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷, así:

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

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	<i>Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.</i>

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gomez.

⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-200900305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-0002009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-0002010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-0315-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

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

4.2 Caso

concreto

4.2.1. Estudio de procedencia

En relación con cuales son aquellos actos administrativos que pueden ser examinados vía control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado desde otrora ha decantado de manera pacífica una línea jurisprudencial en virtud de la cual ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 del 2011, concluyendo en líneas generales que serán aquellos de que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

En ese sentido se han logrado identificar tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En virtud de lo anterior se procederá a analizar los Decretos 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020 proferidos por la alcaldesa del Municipio de San Calixto.

➤ **Que se trate de un acto de carácter general**

Ahora bien, según Libardo Rodríguez⁸ se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "*...se refieren a personas indeterminadas*".

Al revisar el contenido de los Decretos 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020, el cual fue reseñado en acápites precedentes, se observa que en ellos se desarrollan una serie de medidas de carácter general -las cuales no se transcriben por efectos prácticos y por economía procesal- y que guardan relación con medidas con efectos *erga omnes*, pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada, tales como, ordenar el aislamiento preventivo obligatorio, garantizar a los habitantes del Municipio el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad, la forma de llevar a cabo la venta de alimentos por parte de los respectivos establecimientos de comercio, la habilitación para el desarrollo de algunas actividades como construcción, producción de alimentos y demás, entre otras de ese mismo tinte.

Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

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

Ahora bien, no ha sido pacífica la definición de lo que se refiere a la noción de "*función administrativa*"; al respecto, para Alberto Montaña Plata, aquel concepto tiene que ver con "*... una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado.*"⁹

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política señala que el principal propósito de la función administrativa es la consecución del interés general y para lograr ese objetivo establece como principios rectores la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De acuerdo con lo anterior y para efectos útiles de la presente providencia, se tendrá como concepto de función administrativa como

⁸ Libardo Rodríguez; *Derecho administrativo general y colombiano Tomo II*, Editorial Temis, pág. 34, "*clasificación de los actos de la administración*".

⁹ Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

aquella actividad o conjunto de actividades ejercida por los órganos del estado para la realización de sus fines, misiones y funciones.

Ahora bien, para el caso *sub judice* tenemos que los Decretos 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020 fueron proferidos por la alcaldesa del Municipio de San Calixto en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 715 del 2001, la Ley 1523 de 2012, la Ley 1751 de 2015, el Decreto 1222 de 1996, la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Municipal 0047 del 20 de marzo del 2020, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, se desempeña como la primera autoridad de policía del Municipio quien tiene a su cargo la función de conservar el orden público en su territorio así como la competencia para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad en el ámbito de su jurisdicción. Atribuciones que invocó al expedir los actos objeto de análisis.

Así las cosas, se tiene que la alcaldesa del Municipio de San Calixto en uso de las atribuciones expuestas profirió los Decretos ya reseñados, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición de los mismos obedeció al ejercicio de la función administrativa en cabeza de este en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas facultades para el cumplimiento de sus deberes y con ello de los fines del Estado. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

➤ **Que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Ahora bien, Decretos 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020 proferidos por la alcaldesa del Municipio de San Calixto, en líneas generales, tienen como fundamento, además de las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- Decreto 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020:
- ✓ Artículo 1, 2, 49, 95 y 315 de la Constitución Política.
 - ✓ Lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencias C-366 de 1996, reiterado mediante sentencia C-813 de 2014, en relación con el poder de policía.
 - ✓ Lo dispuesto por el máximo tribunal constitucional en sentencias C-045 de 1996 y C-225 del 2017, en relación con el orden público.
 - ✓ El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el art. 29 de la Ley 1551 del 2012.
 - ✓ Artículos 1 párrafo primero, 3 numeral 2, 12 y 14 de la Ley 1523 del 2012.

- ✓ La existencia del nuevo coronavirus Covid-19, la declaratoria de pandemia que se hizo del mismo por parte de la OMS, su forma de transmisión, la inexistencia de medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y ante ello la necesidad de adoptar medidas para redundar en la mitigación del contagio.
- ✓ La Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- ✓ El Decreto 593 del 24 de abril de 2020 emanado por el Presidente de la República, a través del cual se ordena un aislamiento preventivo obligatorio con el fin de evitar la propagación de la pandemia.
- ✓ Decreto 000308 del 14 de marzo del 2020 expedido por el Gobernador de Norte de Santander mediante el cual se declara la calamidad pública en aquella entidad territorial.
- ✓ El Decreto 023 del 17 de marzo del 2020 proferido por la alcaldesa del Municipio de San Calixto, por medio del cual se adoptan medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19).
- ✓ Decreto 025 del 24 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa de San Calixto, por medio del cual se declara a urgencia manifiesta por la situación de emergencia declarada por la emergencia sanitaria causada por el coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacerle frente a la pandemia en el citado ente territorial.
- ✓ El literal b), numerales 1 y 2 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994.
- ✓ Artículos 14, 198 y 202 de la Ley 1801 del 2016.
- ✓ Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se hace necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante los Decretos 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020, tal y como a su vez lo concluyó el agente del Ministerio Público, no se pueden entender expedidas en desarrollo expreso de decreto legislativo

alguno expedido dentro del marco del estado de excepción, pues de hecho las mismas tienen como fundamento disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales e incluso disposiciones locales, en los términos ampliamente descritos.

En efecto, si bien el citado Decreto fue proferido por una autoridad territorial -presupuesto subjetivo- y tiene como finalidad adoptar medidas dentro del marco de la emergencia sanitaria por causa del Covid-19, lo cierto es que lo allí adoptado tiene fundamento disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales e incluso disposiciones locales en especial las materializadas en los arts. 1, 2, 49, 95 y 315-2 de la Constitución Política así como lo dispuesto en las ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 del 2012, la Ley 1523 de 2012 y la Ley 1801 de 2016, las cuales guardan relación con la facultades de policía con las que cuentan los alcaldes municipales así como sus deberes como autoridad para garantizar el orden público y conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, las cuales no tiene como sustento las potestades de excepción adoptadas por el Presidente de la República a través de los Decretos legislativos proferidos por este dentro el estado de excepción declarado.

En este sentido debe decirse que, si bien los Decretos 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020 fueron proferidos dentro del marco del estado de excepción y tienen como fundamento el Decreto 593 del 24 de abril del 2020 proferido por el Presidente de la República a través del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio, lo cierto es que la naturaleza de este último acto administrativo no es la de ser un decreto legislativo, sino que fue expedido por el presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, a quien le corresponde conservar en todo el territorio nacional el orden público, según lo dispone el numeral 4.º del artículo 189 de la CP. Es decir, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a la luz de lo preceptuado en el art. 215 de la CP, pues estos "*son disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario*"¹⁰, a través de los cuales puede "*derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso*"¹¹.

Aunado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral de los Decretos 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020 puede observarse que en ninguna parte la alcaldesa del Municipio de San Calixto refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico para expedir el acto administrativo objeto de control actuar en desarrollo o en cumplimiento de alguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias derivadas de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-979 del 13 de noviembre del 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería

¹¹ *ibídem*

Finalmente aclara la Sala que, como lo ha reiterado el Consejo de Estado vía jurisprudencial "*si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico*", por lo cual esta sentencia tiene unos efectos que enmarcan dentro de la cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 del 2011), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad de los Decretos 036 del 27 de abril y 040 del 05 de mayo del 2020 proferidos por la alcaldesa del Municipio de San Calixto, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la alcaldesa del Municipio de San Calixto 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.

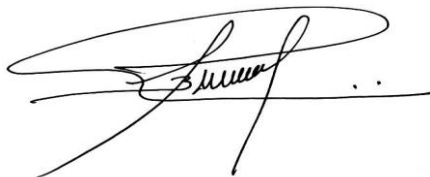
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

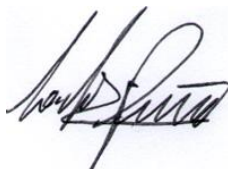

MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
MAGISTRADO



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González
San José de Cúcuta, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00321-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a proferir sentencia de única instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control inmediato de legalidad del **Decreto No. 046 del 26 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde de San Cayetano – Norte de Santander, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA (SIC) EN EL TERRITORIO MUNICIPAL DE EL SAN CAYETANO NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 593 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS, PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19” (SIC).**

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 11 de mayo de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente de esta Corporación avocó el conocimiento del presente medio de control, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia de este proceso por el término de 10 días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 11 de mayo del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador No. 23 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

1.2.- Intervenciones:

El Alcalde del Municipio de San Cayetano mediante oficio SG-400-68,02 del 15 de mayo de 2020, de conformidad con lo ordenado en el auto que avocó conocimiento en el proceso de la referencia, remitió copia de los antecedentes administrativos del Decreto 046 del 26 de abril de 2020, esto es, (i) Resolución N° 385 de 2020, (ii) Decreto N° 308 de 2020, (iii) Decreto N° 417 de 2020, (iv) Decreto N° 031 de 2020, (v) Decreto N° 418 de 2020, (vi) Decreto N° 593 de 2020, (vii) Resolución 000666 de 2020

1.3.- Concepto del Ministerio Público.

El señor Agente del Ministerio Público no presentó concepto de fondo.

II.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

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

2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal estima que el problema jurídico hace relación con determinar si el Decreto 046 del 26 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL TERRITORIO MUNICIPAL DE EL SAN CAYETANO NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 593 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS, PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19”**, es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad, después de verificar si dicho acto fue expedido o no en desarrollo de un Decreto Legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia social y económica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

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

Luego del análisis del texto del Decreto No. 046 del 26 de abril de 2020, expedido por el señor Alcalde de San Cayetano, así como el ordenamiento jurídico superior, la Sala considera que no hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social, declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Sumado a lo anterior, debe la Sala precisar que aun cuando en el referido Decreto Municipal se cita como fundamento el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el Presidente declaró el estado de emergencia económica y social por el término de 30 días, ello no resulta un argumento válido para concluir que se trata de un acto administrativo proferido en desarrollo de un decreto legislativo, ya que a través del precitado Decreto 417 solamente se declaró el estado de emergencia sin que se haya tomado ninguna otra medida concreta para superar el estado de excepción.

Finalmente, resulta necesario señalar que los Decretos Nos. 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, citados también como fundamentos para la emisión del decreto bajo estudio, si bien es cierto fueron dictados con posterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, también lo es que el Presidente los profirió en ejercicio de sus funciones ordinarias y no como Decretos Legislativos.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1.- Del Estado de Emergencia Social y Económica.

Es sabido que a partir del artículo 212 de la Constitución se regulan los estados de excepción (guerra exterior y conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia económica y social cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”*.

El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

2.4.2.- Del control inmediato de legalidad

Mediante la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994, se reguló lo atinente a los estados de excepción previstos en el artículo 212 y siguientes de la Constitución.

En el artículo 20 de dicha Ley se previó la figura del control de legalidad, en los siguientes términos:

*“[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...].”

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

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

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

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a aplicarse por el Tribunal para el trámite de los expedientes relacionados con el control inmediato de legalidad.

Del análisis de las citadas normas, se tienen como requisitos o presupuestos del control inmediato de legalidad -CIL-, los siguientes:

- (i) Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.
- (ii) El acto debe haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, esto es, se trata de actos reglamentarios de contenido general.
- (iii) El acto o medida debe contener decisiones que sean el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

2.4.3.- En el presente caso el Decreto No. 046 del 26 de abril de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de San Cayetano, no es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que no contiene medidas que constituyan el desarrollo de algún Decreto Legislativo de los expedidos con ocasión de la Emergencia Económica y Social declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto No. 046 del 26 de abril de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, Norte de Santander, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Automático de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado Decreto No. 046 del 26 de abril de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de San Cayetano, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOAPTA (SIC) EN EL TERRITORIO MUNICIPAL DE EL SAN CAYETANO NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 593 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS, PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19” (SIC).**”

Resulta pertinente transcribir el texto del mencionado Decreto:

“CONSIDERANDO

Que el inciso segundo del Artículo 2 Constitucional señala: Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacerle frente, situación que dio lugar a que la Gobernación del Departamento, mediante Decreto 308 del 14 de marzo de 2020 declaró la existencia de una situación de calamidad pública.

Que el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el lapso de 30 días, invocado razones de

salubridad pública derivadas del brote de la enfermedad causada por el Coronavirus COVID-19

Que por DECRETO N° 031 DEL 16 DE MARZO DE 2020 “Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de San Cayetano Norte de Santander”

Que por Decreto Presidencial 418 del 18 de marzo de 2020 la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID 19 en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, estará en cabeza Presidente de la República.

Que el Presidente de la República expidió Decreto 457 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. En la norma anterior se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia. Que dicha norma fue derogada por Decreto 531 de 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la Pandemia del Coronavirus Covid 19 y el mantenimiento del orden público.

Que el Presidente de la República mediante Decreto 593 del 24 de abril del 2020, derogó el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 y Decreto 536 de abril de 2020, y así mismo impartió nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, en cuyo artículo 3 se permite el derecho de circulación de las personas en los casos allí determinados, armonizándose con las previsiones contenidas en la Resolución 000666 del 24 de abril del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, en la cual se adopta un protocolo general de bioseguridad para mitigar la calamidad en salud generada por la mencionada enfermedad.

Que en este orden de ideas, es necesario acoger las instrucciones presidenciales contenidas en el Decreto 593 del 24 de abril del 2020 y el protocolo general de bioseguridad señalado en la Resolución 000666 del Ministerio de Salud y Seguridad Social, para mitigar y controla la emergencia sanitaria generada por le pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Que en consideración a lo expuesto, el Alcalde Municipal de San Cayetano Norte de Santander,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Conforme a lo dispuesto en el Artículo 1 del Decreto Presidencial 593 de 2020 ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de San Cayetano a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo: a efectos de lograr el efectivo cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la circulación de personas y vehículos en la jurisdicción del municipio de San Cayetano, excepto las

relacionadas con las actividades previstas en el artículo 3 del decreto 593 de 2020 a saber:

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
- 2. Adquisición de bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 3. Desplazamientos a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.*
- 4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
- 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 6. Las labores de las misiones medicas de la Organización Panamericana de la Salud – OPSy de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
- 7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnología en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimiento y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumo, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
- 8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas la emergencia veterinaria.*
- 9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
- 10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
- 11. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas,*

insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y las asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

- 12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.*
- 13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
- 14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado Colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19*
- 15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismo de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
- 16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
- 17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*
- 18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*
- 19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*
- 20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran de acciones de fortalecimiento estructural.*
- 21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
- 22. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.*

23. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*
24. *Las actividades de las industrias hoteleras para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
25. *El funcionamiento de la infraestructura crítica –computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad económica, salud pública o la combinación de ellas.*
26. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamientos de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*
27. *El funcionamiento de las prestaciones de servicio de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que presten el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*
28. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo –GLP-, (iii) de la cadena logística de insumo, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*
29. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.*

30. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
31. *El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
32. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
33. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*
34. *Las actividades de los operadores de pago de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales –BEPS-, y los correspondientes a los sistemas u subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*
35. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
36. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.*
37. *El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.*
38. *La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tenga por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*
39. *El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.*
40. *La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.*

41. Parqueaderos públicos para vehículos.

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. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3.

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar 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 las 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 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. Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el ministerio de/interior.

ARTICULO SEGUNDO: *El sector institucional, social, industrial o económico que de conformidad con las previsiones y requerimientos definidos en el Artículo 3 del Decreto Presidencial 593 del 24 de abril de 2020, determine iniciar o continuar sus actividades, necesarias y rigurosamente debe hacerlo atendiendo a las previsiones contenidas en dicha norma y con la observancia del protocolo general de bioseguridad adoptando en la Resolución 000666 del Ministerio de Salud y Protección Social para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la Administración Pública, definidas y desarrolladas en el anexo técnico de dicho acto administrativo.*

Para el efecto y con el objeto de realizar el seguimiento del cumplimiento de esas exigencias legales, toda empresa y/o actividad económica que inicie sus actividades en la jurisdicción del municipio de San Cayetano, en concordancia con lo señalado en el Decreto Presidencial y en la citada resolución, deberá comunicar al municipio de San Cayetano su decisión y reportar el protocolo de bioseguridad adoptado para su entidad o empresa, al correo electrónico planeacion@sancayetano-nortedesantander.gov.co, el cual remitirá, a salud departamental, lo anterior dado que el municipio no está descentralizado en salud, para su aval y posterior seguimiento.

Parágrafo Primero: La estricta vigilancia del cumplimiento de estos protocolos de bioseguridad contenidos en la Resolución 000666 del 24 de

abril del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y desarrolladas en su anexo técnico, se delega en salud departamental, para su aval y posterior seguimiento, lo anterior dado al que el municipio no está descentralizado en salud, indicándose que la inobservancia de las medidas y protocolos legalmente señalados, implican las respectivas sanciones contenidas en el Código Nacional de Policía, Código Penal y las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016.

Parágrafo Segundo: El abastecimiento presencial en tiendas, supermercados y droguerías solo podrá realizarse por un miembro de la familia el cual deberá acudir portando su documento de identidad, tapabocas, y en los horarios establecidos en el Decreto Municipal N° 041 DEL 07 DE ABRIL DE 2020 QUE MODIFICÓ EL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO N° 040 DE 2020 DEL 06 DE ABRIL DE 2020.

ARTICULO TERCERO: Para la realización de las actividades físicas de que trata el numeral 37 del artículo 3 del Decreto 593 de 2020, se permite la utilización de los siguientes espacios públicos y deportivos, únicamente en el horario de 06:00 am a 09:00 am:

- CANCHA MULTIFUNCIONAL VEREDA PUENTE ZULIA
- CANCHA DE FUTBOL VEREDA GUADUAS
- CANCHA MULTIFUNCIONAL VEREDA AYACUCHO
- CANCHA DE FUTBOL VEREDA SAN ISIDRO
- CANCHA DE FUTBOL VEREDA TABIRO
- CANCHA DE FUTBOL DE COLINAS BARRIO COLINAS – CASCO URBANO
- CANCHA DE FUTBOL SINTETICA BARRIO COLINAS – CASCO URBANO
- CANCHA DE FUTBOL BARRIO LA CRUZ – CORNEJO
- CANCHA DE FUTBOL BARRIO LA EZPERANZA – CASCO URBANO
- CANCHA MULTIFUNCIONAL VEREDA LA FLORIDA
- CANCHA MULTIFUNCIONAL BARRIO CENTRO – CORNEJO
- PARQUE PRINCIPAL
- CIC SAN CAYETANO
- CIC CORNEJO

Parágrafo Primero: De conformidad con lo establecido en el numeral 37 del artículo 3 del Decreto 593 de 2020, se prohíbe la realización de actividad física en gimnasios o centros de entrenamiento, actividades deportivas grupales que generen contacto entre sus participantes y/o con elementos compartidos, así como todas aquellas que no permitan el distanciamiento mínimo de dos metros de distancia entre personas.

En ejecución de estas actividades no podrán concentrarse en un mismo espacio más de 50 personas. La inobservancia de las medidas y protocolos legalmente señalados, implicaran las respectivas sanciones contenidas en el Código Nacional de Policía, Código Penal y las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016.

ARTICULO CUARTO: Frente a las actividades comprendidas en el numeral 20 del Decreto 593 de 2020 que se desarrollen en el Municipio de San Cayetano, los interesados deben solicitar concepto ante la Secretaría Municipal de Planeación, sin el cual, no se podrá dar inicio a la intervención de obras civiles y de construcción, so pena de las

infracciones, multas y sanciones a que hay lugar. Adicionalmente deben cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el gobierno nacional. Lo anterior además reportar el protocolo de bioseguridad adoptado para su entidad, empresa, personal u obra, al correo electrónico: saludpublica@sancayetano-nortedesantander.gov.co

Parágrafo: El inicio de obras civiles y de construcción que no cuenten con el respectivo concepto favorables por parte de la Secretaría de Planeación implicaran las respectivas sanciones contenidas en el Código Nacional de Policía, Código Penal y las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016

ARTICULO QUINTO: *Conforme a los señalado en el artículo 7 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del Día 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

ARTÍCULO SEXTO: *Requíérase a las autoridades del Policía por conducto de su comandante, y demás autoridades militares y de gobierno municipal, para que tengan claro que la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal, Código Nacional de Policía 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 SÉPTIMO: *Por la Secretaría General y de Gobierno dar amplia divulgación al presente Decreto, al Decreto Nacional 531 de 08 de abril de 2020 y enviar a la Secretaría de Gobierno Departamental.*

ARTICULO OCTAVO: *Vigencia, el presente Decreto Municipal rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 y deroga las normas municipales que le sean contrarias.*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio a fin de mantener el orden público en el Municipio de San Cayetano, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Es claro que a través del Decreto 046, el Alcalde solamente procedió a adoptar en su territorio las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, con las restricciones y excepciones, que se habían tomado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 593 de 2020 para el periodo del 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020.

En ese sentido, debe la Sala precisar que aun cuando en el referido Decreto Municipal se cita como fundamento el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente declaró el estado de emergencia económica y social por el término de 30 días, ello no resulta un argumento válido para concluir que se trata de un acto administrativo proferido en desarrollo de un decreto legislativo, ya que a través del precitado Decreto 417 solamente se declaró el estado de emergencia sin que se haya tomado ninguna otra medida concreta para aliviar o superar el estado de emergencia económica y social.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma, huelga señalar que el fundamento normativo que se cita por el señor Alcalde hace referencia a lo enunciado en el artículo 2 de la Constitución Política (fines esenciales del Estado), así como la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, normas estas de rango constitucional expedidas con anterioridad al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”.

Ahora bien, es necesario advertir que, si bien es cierto los Decretos Nos. 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020 (los cuales son también enunciados por el señor Alcalde como fundamento para la expedición del Decreto bajo estudio), se expidieron con posterioridad a la Declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria, también lo es que el Presidente los dictó en ejercicio de sus funciones ordinarias y no como Decretos Legislativos.

En efecto, mediante el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, el Presidente dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial que le confiere numeral 4 del artículo 1 el artículo 315 de la Constitución Política Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 2016.

A través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el Presidente impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y para el mantenimiento del orden público

Finalmente, por medio del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el Presidente impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y para el mantenimiento del orden público.

Dicho decreto fue expedido por el Presidente en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es decir se trata de facultades de rango constitucional y legal ordinarias atribuidas al Primer mandatario para tomar medidas relacionadas con el mantenimiento del orden público.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el Decreto 046 del 26 de abril de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de San Cayetano, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ya citado varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el Medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

Estima la Sala pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en providencia del 20 de mayo de 2020¹, al declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad en un asunto similar al presente:

¹Providencia proferida por la Sala No. 19, **Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.**

*“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan **«como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»**, sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no dependan directamente un decreto legislativo.*

En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.”

Ahora bien, la Sala resalta que el control de legalidad de dicho Decreto bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, tal como lo señala el H. Consejo de Estado en la providencia citada, dado que como es sabido a través del Acuerdo PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus excepciones, permitiéndose en el artículo cuarto, el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, decisión que fue reiterada en el Acuerdo PCSJA20- 11556 del 22 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogó la suspensión de términos hasta el 8 de junio de 2020.

Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de la suspensión de términos a partir del 1° de julio de 2020, pero se mantuvo la excepción del ejercicio del medio de control nulidad, referido anteriormente, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona, incluidos los servidores públicos, contra actos administrativos como el Decreto No, 046 del 26 de abril de 2020, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

Además de lo anterior, es claro que, a partir del 1 de julio del año en curso, se levantó la suspensión de términos que había sido tomada por el Consejo Superior de la judicatura desde el 16 de marzo pasado, por lo cual el ejercicio de los diferentes medios de control, incluido el medio de simple nulidad, continúa siendo procedente para controvertir la legalidad de los actos administrativos, solo que ahora se hace a través de medios electrónicos.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que no es procedente el Medio de Control Inmediato de Legalidad, respecto del **Decreto No. 046 del 26 de abril de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL TERRITORIO MUNICIPAL DE EL SAN CAYETANO NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 593 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS, PARA AFRONTAR LA**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00321-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 046 del 26 de abril de 2020

Municipio de San Cayetano

EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19,
proferido por el señor Alcalde del Municipio San Cayetano, por las razones
expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente
decisión al señor Alcalde del Municipio de San Cayetano y a los Procuradores
Judiciales Delegados del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en
el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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

ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado

HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado

EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado
MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00321-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 046 del 26 de abril de 2020
Municipio de San Cayetano

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carlos Mario Peña Díaz', is centered on the page. The signature is fluid and cursive, with a prominent initial 'C'.

CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González
San José de Cúcuta, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00332-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Artículo 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con fundamento en lo reglado en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, a proferir sentencia de Única Instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto No. 000466 del 11 de mayo de 2020**, expedido por el Gobernador de Norte de Santander, ***“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA PARA EL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO, Y SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL TERRITORIO DE NORTE DE SANTANDER”***.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del **12 de mayo** de 2020 el Despacho del Ponente avocó el conocimiento del presente medio de control, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia de este proceso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnarán o coadyuvarán la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el **13 de mayo** del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador No. 24 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

1.2.- Intervenciones de autoridades.

No se realizaron intervenciones.

1.3.- Concepto del Ministerio Público:

El señor Agente del Ministerio Público presentó concepto de fondo, en el cual señala que como el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan en desarrollo de decretos legislativos, y dado que el **Decreto 000466 del 11 de mayo 2020** no fue expedido por el Gobernador de Norte de Santander, en desarrollo de un decreto

legislativo, considera que dicho Decreto no es objeto de control inmediato de legalidad.

II.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

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

2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal encuentra que el problema jurídico a resolver hace relación con determinar si el Decreto 000466 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Gobernador de Norte de Santander, **“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA PARA EL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO, Y SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL TERRITORIO DE NORTE DE SANTANDER”**, es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad, luego de verificar si el mismo fue expedido o no en desarrollo de un Decreto Legislativo de los proferidos con ocasión de los Estados de Emergencia social y económica declarados por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y, posteriormente, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, a partir del 6 de mayo de 2020 al 06 de junio de 2020.

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

La Sala Plena de esta Corporación considera, luego del análisis del texto del Decreto No. 000466 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Gobernador de Norte de Santander, así como del ordenamiento jurídico superior, que no hay lugar a analizar la legalidad de este en el presente medio de control inmediato de legalidad, compartiendo el concepto del señor Procurador Delegado para actuar ante el Tribunal.

Lo anterior, por cuanto si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Gobernador del Departamento, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión de los Estados de Emergencia Económica y Social, declarados por el gobierno nacional.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1.- Del Estado de Emergencia Social y Económica.

Es sabido que a partir del artículo 212 de la Constitución se regulan los estados de excepción (guerra exterior y conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia económica y social cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el *“Estado de*

Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario” y posteriormente a través del Decreto

El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Posteriormente, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se declaró una segunda emergencia económica y social, la cual empezó a partir del 6 de mayo de 2020 y hasta el 06 de junio de 2020.

2.4.2.- Del control inmediato de legalidad

Mediante la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994, se reguló lo atinente a los estados de excepción previstos en el artículo 212 y siguientes de la Constitución.

En el artículo 20 de dicha Ley se previó la figura del control de legalidad, en los siguientes términos:

*“[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]”.

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

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

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

Por su parte, en el artículo 185 del CPACA se prevé el procedimiento a aplicar por el Tribunal para el trámite de los procesos que se siguen a través del medio de control inmediato de legalidad.

Del análisis de las citadas normas, se tienen como requisitos o presupuestos del control inmediato de legalidad -CIL-, los siguientes:

- (i) Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.

- (ii) El acto debe haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, esto es, se trata de actos reglamentarios de contenido general.
- (iii) El acto o medida debe contener decisiones que sean el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

2.4.3.- En el presente caso el Decreto 000466 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento Norte de Santander, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que no fue expedido en desarrollo de algún decreto legislativo.

De acuerdo con el ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto 000466 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento Norte de Santander**, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad, regido por lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado Decreto 000466 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento Norte de Santander, **“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA PARA EL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO, Y SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL TERRITORIO DE NORTE DE SANTANDER”**.

Resulta pertinente transcribir el texto del citado Decreto:

“CONSIDERANDO:

Que el Presidente de la Republica mediante Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el lapso de treinta (30) días, invocando razones de salubridad pública derivadas del brote de la enfermedad causadas por el Coronavirus COVID-19.

Que mediante Circular Externa No. OFI 2020-7933-DMI-1000, del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la Republica, emitió directrices para la gestión del orden público en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, señalando que debe existir una articulación entre las disposiciones del Gobierno Nacional y las entidades territoriales, buscando la armonización de las decisiones administrativas que se adopten en el territorio nacional, sin perjuicio de la autonomía que gozan las entidades territoriales.

*Que el Presidente de la Republica, doctor Iván Duque Márquez, expidió el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, **“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”** en el cual se dispuso que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 estará en cabeza del Presidente de la Republica.*

*Que mediante Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, **“por medio del cual se adoptan medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el Departamento Norte de Santander”**, se establecieron para el Departamento Norte de Santander unas medidas policivas tendientes a la disminución del riesgo de contagio por el Coronavirus COVI-19 en desarrollo de la Resolución*

385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, que declaró la emergencia sanitaria y del Decreto 308 del 14 de marzo del 2020, del Departamento Norte de Santander, que declaró la existencia de una situación de calamidad pública.

Que mediante Decreto No. 000318 del 20 de marzo de 2020, se decretó como medida de prevención y contención de la pandemia, el aislamiento social “Por medio del cual se amplía para el departamento Norte de Santander la medida de aislamiento preventivo obligatorio, y se decreta el toque de queda en el territorio de Norte de Santander”

Obligatorio en todo el territorio de Norte de Santander a partir del día sábado 21 de marzo desde las 04:00 a.m. hasta el día lunes 23 de marzo a las 9:00 p.m.

Que mediante Decreto No. 00325 del 23 de marzo de 2020, con el fin de evitar que el día martes 24 de marzo de 2020, se presenten aglomeraciones innecesarias que podrían afectar el aislamiento ya en curso y generar riesgos para la salud pública se extendió el aislamiento social obligatorio en todo el territorio de Norte de Santander previsto en el Decreto No. 000311 del 17 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020, desde las 21:00 Horas del día lunes 23 de marzo de 2020 hasta el día 24 de marzo a las 21:59 horas.

Que, mediante Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, ordenando en el mismo decreto a los gobernadores y alcaldes que en el marco de sus competencias constitucionales y legales adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, debiéndose permitir el derecho a la circulación de las personas en los casos y actividades señalados en el artículo 3 de la misma norma.

Que mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, ordenando en el mismo decreto a los gobernadores y alcaldes que en el marco de sus competencias constitucionales y legales adopten las instrucciones, actos, y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, debiéndose permitir el derecho a la circulación de las personas en los casos y actividades señalados en el artículo 3 de la misma norma.

Que de la misma manera, mediante Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, ordenando en el mismo decreto a los gobernadores y alcaldes que en el marco de sus competencias constitucionales y legales adopten las instrucciones, actos, y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de

aislamiento preventivo obligatorio, debiéndose permitir el derecho a la circulación de las personas en los casos y actividades señalados en el artículo 3 y 4 de la misma norma.

Que el día de hoy 11 de mayo de 2020 se presentan 99 casos confirmados de covid-19, en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, Cácuta, Toledo, Puerto Santander, Ábrego, Ocaña, Tibú y Pamplona.

Que el gobierno nacional ha previsto la reactivación de algunos sectores de la economía que implican tomar medidas para su implementación, garantizando los protocolos de bioseguridad previstos en las Resoluciones No. 000666 y 000675 de 2020.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: CONTINUAR con el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio de Norte de Santander desde 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 los términos del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO PRIMERO: Como garantía del derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho a la circulación de las personas en los casos y actividades previstos en el artículo 3 y 4 del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Cada Alcalde Municipal en el marco de sus competencias constitucionales, legales y en concordancia con el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 establecerá las excepciones necesarias y medidas especiales en cada localidad.

ARTÍCULO SEGUNDO: Con el propósito de asegurar la reactivación de las actividades económicas autorizadas por el gobierno nacional, se deberá garantizar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos en las Resoluciones No. 000666 y 000675 de 2020.

PARÁGRAFO: Las alcaldías municipales deberán establecer las medidas de control y seguimiento para asegurar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad en las empresas y sectores económicos que reactiven su actividad productiva, debiendo garantizar, en cumplimiento de sus funciones de policía, las excepciones señaladas en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: Decretar el toque de queda en los municipios del Departamento de Norte de Santander, prohibiendo el desplazamiento y circulación de las personas desde las 8:00 horas de la noche, y hasta las 04:00 a.m. desde el día 12 de mayo de 2020, hasta el día 25 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO: Excepciones. Con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud y la atención a las emergencias, quedan exceptuados de la medida de toque de queda:

1. 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, Fiscalía General de Nación.

2. *Los trabajadores que prestan sus servicios en turnos de trabajo nocturno.*
3. *Los trabajadores particulares de turno.*
4. *Quienes acrediten ser personal de vigilancia privada y celaduría*
5. *Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando sienten con la plena identificación de la institución prestadores de servicios de salud a la cual pertenecen.*
6. *Servidores públicos y contratistas, del departamento o de municipales, cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la atención de la emergencia sanitaria.*
7. *Personal sanitario, ambulancias vehículos de atención pre hospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio.*
8. *Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte terrestre y aéreo y viajeros que tengan viajes inter municipales programados durante el periodo de toque de queda o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados.*
9. *Vehículos y personal de empresas concesionarias del servicio público de aseo debidamente acreditado.*
10. *Vehículos de servicio público.*
11. *Los empleados de empresas de servicios públicos domiciliarios que deban adelantar acciones propias de la actividad en el horario de restricción.*
12. *Los vehículos de transporte de carga y de alimentos y bienes perecederos que deban surtir establecimientos comerciales.*
13. *Trabajadores dedicados a la adquisición de, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, incluido el almacenamiento y distribución para venta al público.*
14. *Vehículos destinados al control de tráfico y grúas.*
15. *Vehículos y personal del sector de hidrocarburos.*
16. *Vehículos particulares en caso de emergencia o urgencia debidamente certificada.*
17. *Conductores y viajeros que hagan tránsito por el departamento con destino a otros departamentos y/o aquellos que llegan al departamento procedentes de viajes interdepartamentales debidamente acreditados.*
18. *En todo caso no se afectarán los servicios médicos, asistenciales, hospitalarios, clínicas, IPS, Centro Regulador de Urgencias y Emergencias, Transporte de alimentos, estaciones de servicio, centro de abasto, servicio públicos domiciliarios, transportes de hidrocarburos, transporte público, alojamiento en hoteles, servicios a domicilios de restaurantes y supermercados debidamente acreditados.*

ARTÍCULO CUARTO: *Los alcaldes de acuerdo con las condiciones particulares de cada municipio instaurarán el horario para la realización de actividades físicas recreativas de carácter individual, para las personas mayores de 18 a 60 años de edad, debiendo en todo caso observarse los protocolos de bioseguridad, de igual manera establecerán los horarios para las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, en los términos del inciso segundo del numeral 41 del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020*

“El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años,

por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

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

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

ARTÍCULO QUINTO: *Establecer como excepción al aislamiento preventivo obligatorio para el Departamento Norte de Santander, la libre movilización, con la debida identificación, a los Organismos de Cooperación Internacional, asistencia humanitaria y Organizaciones No Gubernamentales que desarrollen actividades para la prevención de la emergencia del COVID-19 en el departamento, así como la libre movilización, con la debida identificación, de los Honorables Diputados del Departamento de Norte de Santander, y sus equipos de trabajo, con el fin de dar trámite al proyecto de ordenanza que contiene el Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2020-2023 “MÁS OPORTUNIDADES PARA TODOS”, así como a los integrantes del Consejo Territorial de Planeación cuando con ocasión de las discusiones del proyecto de ordenanzas mencionado se requiera.*

ARTÍCULO SEXTO: REMITIR *copia del presente acto administrativo a la Policía Nacional y a los organismos de Seguridad que operen en el Departamento y demás autoridades Departamentales y Municipales, para lo de su competencia.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: *La oficina de Prensa y Comunicaciones de la Gobernación del Departamento y todas las alcaldías municipales garantizarán la publicación del presente acto administrativo para difusión y conocimiento de la comunidad en general.*

ARTÍCULO OCTAVO: *Remitir y comunicar de manera inmediata al Ministerio del interior, las decisiones contenidas en el presente acto administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo tercero del Decreto 418 del 18 de marzo del 2020 y comunicarlo en los términos de ley a la jurisdicción contenciosa administrativa para el control respectivo.*

ARTÍCULO NOVENO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con la continuación de las medidas de aislamiento obligatorio y el toque de queda en el territorio del Departamento Norte de Santander, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia de los estados de emergencia declarados a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y, posteriormente, mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

Debe la Sala precisar que aun cuando en el referido Decreto Departamental se cita como fundamento el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente declaró el primer estado de emergencia económica y social por el término de 30 días, ello no resulta un argumento válido para concluir que se trata de un acto administrativo proferido en desarrollo de un decreto legislativo, ya que

a través del precitado Decreto 417 solamente se declaró el estado de emergencia económica y social sin que se haya tomado ninguna otra medida relacionada con temas para superar el estado de excepción, como sería el aislamiento preventivo y el toque de queda.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el Decreto 000466 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento Norte de Santander, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante los estados de excepción declarados mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 06 de mayo de 2020, ya citados varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el Medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

Ahora bien, es necesario advertir que, si bien es cierto los Decretos Nos. 418, 531, 593 y 636 de 2020 (los cuales son enunciados por el señor Gobernador como fundamento para la expedición del Decreto bajo estudio), se expidieron con posterioridad a la primera Declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria, también lo es que el Presidente los dictó en ejercicio de sus funciones ordinarias y no en desarrollo de un Decreto Legislativo.

En efecto, mediante el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, el Presidente dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial que le confiere numeral 4 del artículo 1 el artículo 315 de la Constitución Política Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 2016.

A través del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Presidente impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y para el mantenimiento del orden público

Por medio del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el Presidente impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y para el mantenimiento del orden público

Finalmente, mediante el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Se trata, entonces, de Decretos expedidos por el Presidente en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales ordinarias, y no en desarrollo de los estados de emergencia económica y social declarados por los Decretos 417 de 2020 y 636 de 2020.

Estima la Sala pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en providencia del 20 de mayo de 2020¹, al declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad en un asunto similar al presente:

“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del

¹Providencia proferida por la Sala No. 19, **Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.

*CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «**como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no dependan directamente un decreto legislativo.*

En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.”

Ahora bien, la Sala resalta que el control de legalidad del Decreto 0466 bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, tal como lo señala el H. Consejo de Estado en la providencia citada, dado que como es sabido a través del Acuerdo PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus excepciones, permitiéndose en el artículo cuarto, el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, decisión que fue reiterada en el Acuerdo PCSJA20- 11556 del 22 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogó la suspensión de términos hasta el 8 de junio de 2020.

Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de la suspensión de términos a partir del 1° de julio de 2020, pero se mantuvo la excepción del ejercicio del medio de control nulidad, referido anteriormente, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona, incluidos los servidores públicos, contra actos administrativos como el Decreto No. 000466 del 11 de mayo de 2020, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

Además de lo anterior, es claro que, a partir del 1 de julio del año en curso, se levantó la suspensión de términos que había sido tomada por el Consejo Superior de la judicatura desde el 16 de marzo pasado, por lo cual el ejercicio de los diferentes medios de control, incluido el medio de simple nulidad, continúa siendo procedente para controvertir la legalidad de los actos administrativos, solo que ahora se hace a través de medios electrónicos.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que no es procedente el Medio de Control Inmediato de Legalidad, respecto del Decreto 00466 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Gobernador de Norte de Santander, “**POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA PARA EL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO, Y SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL TERRITORIO DE NORTE DE SANTANDER**”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Gobernador de Norte de Santander y al Procurador Judicial

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

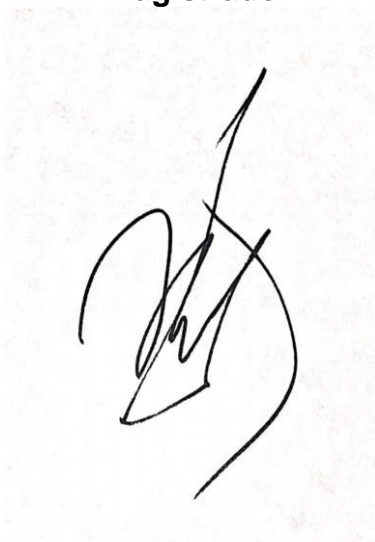
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



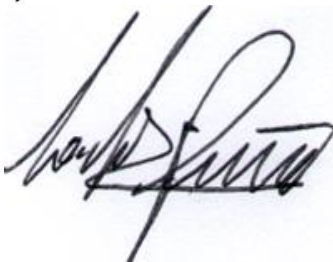
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González
San José de Cúcuta, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00337-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a proferir sentencia de única instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control inmediato de legalidad del **Decreto No. 043 del 28 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde de Sardinata – Norte de Santander, ***“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020”***.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del **12 de mayo de 2020**, el Despacho del Magistrado Ponente de esta Corporación avocó el conocimiento del presente medio de control, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia de este proceso por el término de 10 días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el **13 de mayo** del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador **23 Judicial II** para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

1.2.- Intervenciones:

El **Secretario de Gobierno Municipal de Sardinata mediante oficio AMS-SG-FRB- 385 del 12 de mayo de 2020**, de conformidad con lo ordenado en el auto que avocó conocimiento en el proceso de la referencia, remitió copia del Decreto 043 del 28 de abril de 2020.

1.3.- Concepto del Ministerio Público

El señor Agente del Ministerio Público no presentó concepto de fondo.

II.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

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

2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal estima que el problema jurídico hace relación con determinar si el **Decreto No. 043 del 28 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde de Sardinata – Norte de Santander, **“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020”**, es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad, después de verificar si dicho acto fue expedido o no en desarrollo de un Decreto Legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia social y económica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

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

Luego del análisis del texto del Decreto No. 043 del 28 de abril de 2020, expedido por el señor Alcalde de Sardinata, así como el ordenamiento jurídico superior, la Sala considera que no hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social, declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1.- Del Estado de Emergencia Social y Económica.

Es sabido que a partir del artículo 212 de la Constitución se regulan los estados de excepción (guerra exterior y conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia económica y social cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Como es de conocimiento público, el señor Presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”*.

El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

2.4.2.- Del control inmediato de legalidad

Mediante la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994, se reguló lo atinente a los estados de excepción previstos en el artículo 212 y siguientes de la Constitución.

En el artículo 20 de dicha Ley se previó la figura del control de legalidad, en los siguientes términos:

*“[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]”.

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

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

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

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a aplicarse por el Tribunal para el trámite de los expedientes relacionados con el control inmediato de legalidad.

Del análisis de las citadas normas, se tienen como requisitos o presupuestos del control inmediato de legalidad -CIL-, los siguientes:

- (i) Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.
- (ii) El acto debe haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, esto es, se trata de actos reglamentarios de contenido general.
- (iii) El acto o medida debe contener decisiones que sean el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

2.4.3.- En el presente caso el Decreto No. 043 del 28 de abril de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Sardinata, no es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que las medidas tomadas en dicho acto no constituyen el desarrollo de algún decreto legislativo.

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto No. 043 del 28 de abril de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Sardinata, Norte de Santander, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Automático de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado **Decreto No. 043 del 28 de**

abril de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Sardinata, **“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020”**

Resulta pertinente transcribir el texto del mencionado Decreto:

“CONSIDERANDO

Que mediante decreto 593 del 24 de abril de 2020 el señor Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

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

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

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

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

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

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

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

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

Que mediante Decreto 038 del 13 de abril de 2020 se dictaron medidas relacionadas con la restricción para la adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, la cual estaba condicionada a la vigencia del aislamiento obligatorio ordenado mediante decreto 0531 de 2020, las cuales deben mantenerse durante la vigencia del decreto 0593 del 24 de abril de 2020.

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

"Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(. . .)

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.

(. . .)

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".

Que se hace necesario adoptar medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Sardinata ordenado en el territorio nacional mediante decreto 593 del 24 de abril de 2020.

Que por lo anteriormente este despacho

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. Adoptar en el municipio de Sardinata para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el Presidente de la República en todo el territorio nacional mediante decreto 593 de 2020, las siguientes medidas durante el periodo comprendido entre las 00:00 horas del 27 de abril de 2020 y las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020.

ARTICULO SEGUNDO. Para la adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, se establece la siguiente medida en el municipio de Sardinata:

Solo se permitirá la circulación para la adquisición de los mismos a 1 miembro por grupo familiar.

Se establece como horario para el abastecimiento presencial de productos de primera necesidad en los mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 12:00 meridiano.

Se implementa el pico y cédula conforme al siguiente detalle:

LUNES. Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 1 y 2.

MARTES. Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 3 y 4.

MIERCOLES. Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 5 y 6.

JUEVES. Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 7 y 8.

VIERNES. Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 9 y 0.

SABADO. Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 1,2,3,4 y 5.

DOMINGO. Podrán salir las **personas** con el último dígito de su cédula 6,7,8,9 y 0

ARTICULO TERCERO. Las personas que desarrollen alguna de las actividades exceptuadas en el artículo tercero del decreto 593 de 2020, deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones ante el secretario de gobierno del municipio de Sardinata.

ARTICULO CUARTO. Las entidades públicas y privadas que de conformidad con lo establecido en las excepciones establecidas en el decreto 593 correspondientes a los sectores institucional, social, industrial o económico que de conformidad con las previsiones y requerimientos decidan iniciar sus actividades, deben someterse a las condiciones contenidas en dicha norma y con la observancia del protocolo general de bioseguridad adoptado en la Resolución 000666 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Para el seguimiento al cumplimiento de esas exigencias legales, todas las empresas y/o actividad económica previo al inicio de sus actividades, deberán reportarla al siguiente correo electrónico: secretariaqobierno@sardinata-nortedesantander.gov.co.

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

ARTICULO QUINTO. *Para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, se establece el horario de 6:00 a 7:00 a.m., por periodos de máximo una (01) hora, debiéndose cumplir con las medidas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la resolución 000666 del 24 de abril de 2020.*

ARTICULO SEXTO. *Restringir la movilización de toda clase de vehículos (motocicletas, automóviles, camionetas, camiones, volquetas) en el casco urbano del municipio de Sardinata.*

PARAGRAFO. *Quedan exceptuados de la restricción contenida en este artículo los vehículos destinados a las actividades exceptuadas en el artículo 3 del decreto 593 de 2020.*

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

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

ARTICULO SEXTO. *El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.”*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio, el establecimiento del pico y cédula para la compra de bienes de primera necesidad, en aras de mantener el orden público en el Municipio de Sardinata, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma, huelga señalar que el fundamento normativo que también se cita por el señor Alcalde hace referencia a lo enunciado en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política, así como las Leyes 136 de 1994 y 1801 del 2016, de las cuales puede colegirse se trata de normas de rango constitucional y legal que regulan el tema del mantenimiento del orden público a cargo de las autoridades nacionales y territoriales, y que fueron expedidas con anterioridad al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el Decreto 043 del 28 de abril de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Sardinata, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ya citado varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el Medio de control Inmediato de Legalidad de la referencia.

Ahora bien, es necesario advertir que si bien es cierto el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 (el cual es enunciado por el señor Alcalde como fundamento principal para la expedición del Decreto bajo estudio), se expidió con posterioridad a la

Declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria, también lo es que el Presidente lo dictó en ejercicio de sus funciones ordinarias y no en desarrollo de un Decreto Legislativo.

Ello es así, por cuanto a través del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el Presidente impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y para el mantenimiento del orden público.

Dicho decreto fue expedido por el Presidente en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es decir se trata de facultades de rango constitucional y legal ordinarias atribuidas al Primer mandatario para tomar medidas relacionadas con el mantenimiento del orden público.

Estima la Sala pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en providencia del 20 de mayo de 2020¹, al declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad en un asunto similar al presente:

*“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan **«como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»**, sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no dependan directamente un decreto legislativo.*

En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.”

Ahora bien, la Sala resalta que el control de legalidad de dicho Decreto Municipal bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, dado que como es sabido a través del Acuerdo PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus excepciones, permitiéndose en el artículo cuarto, el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, decisión que fue reiterada en el Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogó la suspensión de términos hasta el 8 de junio de 2020.

Mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se estableció el levantamiento de términos a partir del 1° de julio de 2020, y se reiteró la posibilidad del ejercicio del medio de control de nulidad durante el tiempo que dure la suspensión de términos, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda de simple nulidad por cualquier persona contra dicho acto, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

¹Providencia proferida por la Sala No. 19, **Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.**

Además de lo anterior, es claro que, a partir del 1 de julio del año en curso, se levantó la suspensión de términos que había sido tomada por el Consejo Superior de la judicatura desde el 16 de marzo pasado, por lo cual el ejercicio de los diferentes medios de control, incluido el medio de simple nulidad, continúa siendo procedente para controvertir la legalidad de los actos administrativos, solo que ahora se hace a través de medios electrónicos.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que no es procedente el Medio de Control Inmediato de Legalidad, respecto del **Decreto No. 043 del 28 de abril de 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020”**, proferido por el señor Alcalde del Municipio Sardinata, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del Municipio de Sardinata y a los Procuradores Judiciales Delegados del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.


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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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

ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado

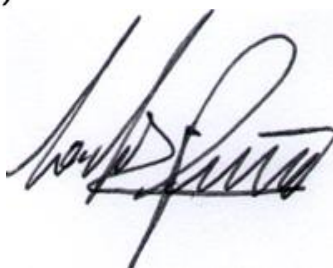
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado