



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)

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

<b>Radicado:</b>	54-001-23-33-000-2020-00266-00
<b>Entidad Administrativa:</b>	Alcaldía de Pamplona
<b>Medio de control:</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Tipo de providencia</b>	Sentencia

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a emitir sentencia de única instancia que pone fin a la actuación del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020 expedida por el Alcalde municipal de Pamplona.

### I. ANTECEDENTES

Fue remitido por parte del Alcalde Municipal de Pamplona la Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020, expedida por el Municipio de Pamplona y repartido mediante el proceso 2020-00266.

Luego, mediante auto de fecha 28 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020, expedida por el Municipio de Pamplona.

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

#### **Ministerio Público**

Tras exponer la naturaleza del medio de control y los presupuestos establecidos por la Jurisprudencia para su procedencia incida que dentro del proceso no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter la resolución 159 del 27 de marzo de 2020, expedida por la alcaldía de Pamplona, 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 que solicita se declare la improcedencia.

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

### **2.1. Competencia**

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

Por tanto, en el *sub exámine*, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control de la Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020, emanada por el Alcalde Municipal de Pamplona.

### **2.2. Problema jurídico**

Se contrae a determinar si la Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde del Municipio de Pamplona es susceptible de ser analizada bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustada a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

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

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

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

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

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

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

a) Debe tratarse de actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.

b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, esto es, haber sido proferidos en ejercicio de función administrativa.

c) Se requiere que tales actos hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción, esto es, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) estado de emergencia económica, social y ecológica.

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

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

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

En ese sentido, el pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», ordenando a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

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

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

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

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

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

*De otra parte, el artículo 185 CPACA determinó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, “recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así (...)”.*

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

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

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

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

- La Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020

1.- El Municipio de Pamplona expidió la Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declara la Urgencia manifiesta para conjurar y atender de forma inmediata la situación de calamidad pública producto de la pandemia causada por el Covid-19 en el Municipio de Pamplona de Norte de Santander”.*

En la parte resolutive del acto administrativo se dispuso:

**“DECRETA:**

*ARTÍCULO PRIMERO. Declárese la Urgencia manifiesta como mecanismo excepcional con el fin de contratar de manera directa la ADQUISICION DE ELEMENTOS PARA LA PREVENCION Y CONTENCION DEL COVID-19 – IRA- EN CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE CONTINGENCIA EN EL MUNICIPIO DE PAMPLONA N/S y conforme a los considerandos expuestos.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la Urgencia Manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos se debe enviar a la CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO para lo de su competencia conforme a lo ordenado por el artículo 43 de la ley 80 de 1993.*

(...)”.

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

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

En ese sentido tenemos que en el *sub examime* se busca determinar si la Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde del Municipio de Pamplona es susceptible de ser estudiada a través del control inmediato de legalidad. En caso tal de superarse el test de procedibilidad, deberá determinar la Sala si se ajusta a Derecho.

#### ***La Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020***

En el presente caso se advierte, que la Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Pamplona giró en torno a la adopción de las siguientes medidas concretas:

- ❖ Se declaró la Urgencia manifiesta como mecanismo excepcional con el fin de contratar de manera directa la adquisición de elementos para la prevención y contención del covid-19 – IRA- en cumplimiento del plan de contingencia en el Municipio de Pamplona N/S.

Respecto a la motivación del acto, se advierte, que el Alcalde del Municipio de Pamplona citó como fundamento lo establecido en la Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, Decreto 030 del 17 de marzo de 2020, Decreto 3518 de 2006, Decreto 029 del 15 de marzo de 2020, Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, Decreto 457 del 24 de marzo de 2020, Decreto 470 del 22 de marzo de 2020.

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

En ese sentido, se tiene que a pesar de que la Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020 es proferida por el alcalde municipal de Pamplona, y se trata de un acto administrativo de carácter general, emanado de una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, no satisface el requisito de haberse expedido en desarrollo de un Decreto legislativo como consecuencia del estado de excepción, por lo que se torna en improcedente el estudio de juridicidad del presente acto administrativo.

Luego entonces, entiende la Sala que el presente acto administrativo proferido por el Alcalde del Municipio de Pamplona se fundamenta y se desarrolla principalmente en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta que el objetivo de la Resolución no es otro que declarar la Urgencia Manifiesta como mecanismo excepcional para contratar de manera directa la adquisición de elementos para la contención y prevención del Covid-19, en el Municipio de Pamplona.

En consecuencia, señala la Sala que si bien las medidas e instrucciones guardan relación con las causas que dieron lugar a la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el estado de excepción, y enuncia los Decretos 457 del 24 de marzo de 2020 y 470 del 22 de marzo de 2020, lo cierto es que específicamente la Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Pamplona, no se expidió en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en la declaratoria del estado de emergencia económica y social, si no que se fundamenta especialmente en la Ley 80 de 1993, en ese sentido, al no cumplir con tal requisito de procedibilidad el acto no es susceptible de control inmediato de legalidad.

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

En conclusión, cabe resaltar que la improcedencia del control inmediato de legalidad sobre los decretos estudiados no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión y por tanto serán pasibles de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control (nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento reglado en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes. Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos de procedibilidad se declarará la improcedencia del medio de control.

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

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la improcedencia del medio control de legalidad de la Resolución No. 159 del 27 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde del Municipio de Pamplona, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE  
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del \_22 de julio de 2020)



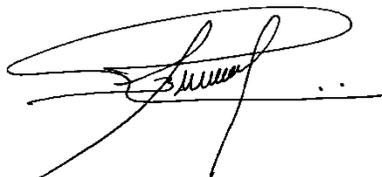
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-

































































Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00371-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

## 1.2 Intervenciones

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

Por su parte, el Alcalde del Municipio de Herrán a través de oficio de fecha 20 de mayo de 2020, remitió los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto No. 042 del 12 de mayo del año en curso, los cuales constan del Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 *“por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”* expedido por el Presidente de la República.

## 1.3 Concepto del Ministerio Público

Guardó silencio.

## 1.4 Acto objeto de control de legalidad

En el Decreto materia de control se dispuso, lo siguiente:

**“DECRETO No. 042  
(12 MAYO 2020)**

**“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020”**

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE HERRÁN DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, en uso de sus facultades legales y,**

**CONSIDERANDO:**

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

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

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

*Que igualmente en los parágrafos 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.*











---

*pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>5</sup> CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será





























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

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

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

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

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

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

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

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

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

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































únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

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

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

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

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

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

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

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

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

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier

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

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

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





















TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER  
San José de Cúcuta, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)  
Magistrado Sustanciador: MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00280-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 043 de 26 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 el Decreto 043 del 26 de abril del 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN ACCIONES TRANSITORIAS EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, PARA LA PREVENCIÓN Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN EPIDEMIOLÓGICA DEL CORONAVIRUS COVID-19", proferido por el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 29 de abril del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora en la misma fecha- la alcaldía Municipal de Salazar de las Palmas remitió copia digital firmada del Decreto 043 del 26 de abril del 2020, proferido dentro del marco de las medidas adoptadas para la prevención y contención virus coronavirus COVID-19 por parte la mencionada entidad territorial, con el fin que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 30 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 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, se debe decir que, la Secretaria General de esta Corporación mediante informe secretarial de fecha catorce (14) de mayo del dos mil veinte (2020), advirtió sobre la posibilidad de acumulación del

expediente identificado con el radicado No. 54-001-23-33-000-2020-00334-00 al radicado de la referencia; en razón de ello, este Despacho a través de providencia del quince (15) de mayo de la presente anualidad resolvió no acumular los citados expedientes ante la inexistencia de identidad o conexión de los actos objeto de control inmediato de legalidad contenidos en los mismos.

## 2. Intervenciones

### 2.1 Intervención de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en las materias relacionadas con el tema objeto de control

No se presentaron intervenciones.

### 2.2 Municipio de Salazar de las Palmas

No intervino en el presente asunto.

### 2.3. Ministerio Público

No emitió concepto.

### 2.4 Actos objeto de control de legalidad

El contenido del Decreto materia de control es el siguiente:

"DECRETO No.043  
(26 de abril de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL TOMAN ACCIONES TRANSITORIAS EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, PARA LA PREVENCIÓN Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN EPIDEMIOLÓGICA DEL CORONAVIRUS COV19"

El Alcalde Municipal de Salazar de las Palmas, Departamento Norte de Santander, En uso de sus facultades Constitucionales y legales, artículos 2, 209, y 315 numeral 3, de la Constitución Política, artículo 44 de la ley 715 de 2001, artículos 35 y 202 de la ley 1801 de 2016, y el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, artículos 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 de la ley 1523 de 2012, y,

#### CONSIDERANDO:

QUE, la Constitución Política, en su Artículo 2, establece como 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 cultura 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, el artículo 24 de la Carta Política, establece el derecho fundamental a circular libremente por el Territorio Nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal como lo establece la Honorable Corte Constitucional en sentencia T -483 del 08 de julio de 1999, en lo siguiente:

El derecho fundamental de la circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que impongan el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales.

Que, el artículo 44 y 45 superior, consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, salud, y la seguridad social y el estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que, el artículo 46 de la Carta Magna, contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y garantizará los servicios de seguridad social integral.

Que, el artículo 49 de la Constitución Política determina, entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que ponga en peligro la vida o la salud.

Que, el artículo 209 de la Carta Política, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad, mediante la descentralización, la delegación, y la descentralización de funciones.

Que, de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuera turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los

actos y ordenes de los gobernadores se aplicaran 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 de los municipios, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenas que reciba del Presidente de la Republica.

Que, los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad pública y a gozar de un ambiente sano.

Que, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la Republica o gobernador respectivo, y en relación con el orden público, (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones de presidente de la Republica y de respectivo gobernador.

Que, la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5º que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como una de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que, dicha norma, en el artículo 10º, enuncia como deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, los de “propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad” y de “actuar de manera solidaria ante situaciones que “pongan en peligro la vida y la salud de las personas”.

Que, la Ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y al tenor del Título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que, el artículo 598 ibidem establece que, “toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes”.

Que, mediante resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social dispone. “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.

Que, ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de importancia Internacional, por parte de la Organización Mundial de la Salud, por lo que este Ministerio ha venido implementando medidas

para evitar su llegada en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados.

Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el Coronavirus, se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.

Que, la Organización de la Salud –OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles caos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que, el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, adoptó mediante la resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de setenta (70) años a partir del 20 de marzo de 2020 a las siete (07:00) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 pm).

Que, de acuerdo al documento técnico expedido por la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2010, una epidemia tiene tres fases, a saber: (i) una fase de preparación que inicia con la alerta de autoridades en salud en la que se realiza el proceso de aislamiento para la posible llegada del virus; (ii) una fase de contención, que inicia con la detección del primer caso, en la cual se debe fortalecer la vigilancia en salud pública, el diagnóstico de casos y el seguimiento de contactos, ya que el objetivo es identificar de la manera más oportuna los casos y los posibles contactos para evitar la propagación y (iii) una fase de mitigación, que inicia cuando, a raíz de seguimiento de casos, se evidencia que en más del 10% de los mismos no es posible establecer la fuente de infección, esta etapa, se deben adoptar medidas para reducir el impacto de la enfermedad en términos de morbimortalidad, de la presión sobre los servicios de salud y de los efectos sociales y económicos derivados.

Que, en Colombia la fase de contención inició el 6 de marzo de 2020 cuando se confirmó la presencia del primer caso en el país, de esta manera, dentro de la fase de contención, el 20 de marzo del mismo año se inició una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición de los casos.

Que, de conformidad con el memorando 2020220000083833 del 21 de abril de 2020 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el coronavirus COVID-19, ni tratamiento alguno, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tengan un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del coronavirus COVID-19 de

humano a humano dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria, el distanciamientos social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que han sido recomendadas por la Organización Mundial de Salud –OMS-.

Que, para tal fin deben preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio, en todos los espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en torno a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus.

Que, el Presidente de la República mediante expedición del decreto 593 del 24 de abril de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la epidemia coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público; estableciendo en el artículo 2 ibídem, lo siguiente: Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia.

Que, el Alcalde como jefe de la Administración Municipal representa al Sistema Nacional en su jurisdicción. El Alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión de riesgo en el Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del Municipio de Salazar de las Palmas, se hacen necesario tomar las medidas pertinentes, por causa del Coronavirus COVID19 y establecer disposiciones para su implementación.

Artículo 202 de la ley 1801 de 2016, 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:

5. Ordenar medidas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

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 complejas.

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, de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional- (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo, y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Que, mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Protección Salud y Protección Social, ordeno la medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casino, bingos y terminales de juegos de video y precisa que la venta de comidas y bebidas permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar. Adicionalmente, prohíbe el expendio de bebidas alcohólicas para el consumo dentro de los establecimientos, no obstante, permitió la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio, para su consumo fuera de los establecimientos, exceptuando los servicios prestados en establecimientos hoteleros.

Que, el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adopto mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.)

Que, por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para prevenir las 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, las actividades 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, así como atender

las recomendaciones de las Organización Internacional del Trabajo –OIT- en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, es necesario ordenar un aislamiento obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

Que, en merito a lo expuesto,

#### DECRETA:

Artículo 1º: Objeto: El presente decreto busca regular, controlar y mitigar la propagación del Coronavirus COVID 19, garantizando la debida protección de la salud de los habitantes del Municipio de Salazar de las Palmas, estableciendo disposiciones para su implementación.

Artículo 2º: Imponer transitoriamente a partir de las cero (00:00) horas del día 27 de abril de 2020, hasta que cese el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República, un pico y genero obligatorio en el Municipio de Salazar de las Palmas, para todos los habitantes, para la realización de las siguientes actividades:

2.1 Comprar en supermercados y tiendas, así como para todos los demás establecimientos dedicados a la venta de víveres y demás elementos alimenticios.

2.2 Utilización de servicios bancarios, retiros, pagos, y similares tan en el establecimiento bancario como en el cajero automático, y demás centros de pagos destinados a recibo, recaudo de cobros de toda naturaleza.

2.3 La realización de cobros de auxilios, subsidios y similares, en establecimientos bancarios y centros de acopio y pago autorizados para tal efecto.

2.4 El recibo y envío de giros y mercancía en establecimientos legamente autorizados para tal efecto.

2.5 Centros de pagos de telefonía celular y servicios similares.

Artículo 3º: Se exceptúa lo dispuesto en el artículo 2 del presente decreto las siguientes actividades:

3.1. Asistencia a los servicios de salud con su acompañante.

3.2. Personas que laboran en el centro bancario.

3.3. Personal que labora en la Alcaldía Municipal.

3.4. Personal de las fuerzas militares y Policía Nacional.

3.5. Personal médico y asistencial.

3.6. Personal de cortejo fúnebre.

3.7. Comerciantes que tengan que desplazarse desde su hogar hasta la dirección donde se ubica su establecimiento comercial.

3.8. Personas debidamente autorizadas e identificadas que deben realizar los cobros de los adultos mayores según el cronograma de pagos adoptado por el Municipio de Salazar.

3.9. Personas que tengan que trasladarse de su residencia a realizar tareas de campo.

3.10. Personal de la defensa civil.

3.11. Personal que labora en las minas ubicadas en la jurisdicción municipal.

Parágrafo 1º: En materia de movilidad se mantiene vigente las excepciones previstas en el artículo 3 del decreto 593 del 24 de abril de 2020.

Artículo 4º: Para tal efecto, se determina el siguiente orden de pico y cedula por género, para el normal ejercicio de las actividades descritas en el artículo 2 del presente decreto.

LUNES: Podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 0, 1 y 2, el cual corresponderá para el GÉNERO FEMENINO.

MARTES: Podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 0, 1 y 2, el cual corresponderá para el GÉNERO MASCULINO.

MIÉRCOLES: Podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 3, 4 y 5, el cual corresponderá para el GÉNERO FEMENINO.

JUEVES: Podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 3, 4 y 5, el cual corresponderá para el GÉNERO MASCULINO.

VIERNES: Podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 6, 7, 8 Y 9 el cual corresponderá para el GÉNERO FEMENINO.

SABADO: Podrán realizarlas los titulares de las cédulas de ciudadanía terminadas en 6, 7, 8 Y 9 el cual corresponderá para el GÉNERO MASCULINO.

El día DOMINGO habrá restricción total obligatoria, salvo los servicios domiciliarios.

Parágrafo 1º: Para la realización de las actividades ya descritas en los días pico y género, solo se permitirá la movilización de una (01) persona con el fin de cumplir lo señalado en el artículo 2 del presente decreto; el horario permitido de pico y género será de 07:00 am a 04:00 pm.

Parágrafo 2º: Esta medida tendrá como excepción a los padres de familia acudientes de los estudiantes de las instituciones educativas que deben recibir el complemento alimentario para el consumo en casa del Programa de Alimentación Escolar – PAE, de conformidad con el programa de entrega, establecido por las directrices de la Secretaría de Educación Departamental.

Artículo 5º: Prohibir en el Municipio de Salazar de las Palmas la circulación de lo siguiente:

1. Vehículos particulares.
2. Motocicletas.

Parágrafo 1º: Solo se permite la circulación de motocicletas que presten servicio de domicilio, personas que utilice motocicleta como medio de sustento, personal de las fuerzas militares, lo anterior siempre y cuando estén plenamente identificados por parte de la Alcaldía Municipal; los

vehículos particulares tendrán su excepción siempre que exista justificación alguna.

Parágrafo 2º: Se insta a los proveedores de víveres y demás elementos necesarios suministrados para el sustento y labores cotidianas, que en uso de su responsabilidad, adopte los protocolos necesarios para evitar el contagio o la propagación del COVID19, utilizando los elementos de protección requerida.

Una vez llegue el proveedor al Municipio proveniente fuera de la jurisdicción municipal, adopten personal independiente para que realice los domicilio, lo anterior para evitar que el mismo abastecedor tenga contacto con los habitantes de Salazar.

Artículo 6º: Imponer transitoriamente a partir de las cero (00:00) horas del día 27 de abril de 2020 hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por la Presidencia de la Republica, para que los establecimientos comerciales que realizan los servicios relacionados en el artículo 3 del decreto 593 del 24 de abril de 2020, presten su actividad entre el horario de atención al público desde las 07:00 am a 04:00 pm.

Artículo 7º: Instar a la población Salazareña que en el marco de la prevención, denuncien los hechos relacionados con una posible propagación del Coronavirus COVID19.

Artículo 8º: El que promueva, permita, apoye, colabore, auspicie, promocióne o respalde, el ingreso de personas a la jurisdicción municipal o las oculte en su vivienda, incurrirá en las sanciones previstas en la ley 1801 de 2016.

Parágrafo 1º: Las autoridades competentes, procederán aplicar la medida correctiva establecida en la ley 1801 de 2016, de conformidad con el grado de complicidad, sancionando a los habitantes que permitieron el ingreso de personas.

Artículo 9º: Permitir El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una hora y media diaria, entre el horario comprendido de 05:00 am a 06:30 am.

Artículo 10º: Permitir 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; tal actividad de ejecución de obras se realizará entre el horario comprendido de 07:00 am a 04:00 pm.

Artículo 11º: Prohibir 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 12º: Para efectos de cumplimiento del presente decreto, se requerirá a las autoridades de policía por conducto de su comandante, y demás autoridades militares y de Gobierno Municipal, para lo cual deberá realizar los operativos de rigor en todo el Municipio y procederán aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la ley 1801 de 2016, lo anterior en aras de garantizar el bienestar social y la salubridad de los habitantes.

Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales que sea del caso adelantar contra los infractores que pongan en peligro o causen daño a la salubridad pública objeto de protección de la presente norma.

Artículo 13º: Oficiar a la Estación de Policía del Municipio de Salazar de las Palmas el presente decreto para lo de su competencia.

Artículo 14º: Disponer de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del decreto 418 del 18 de marzo de 2020 la remisión y comunicación de manera inmediata al Ministerio del Interior las decisiones contenidas en el presente decreto.

Artículo 15º: Ordenar la comunicación del presente decreto para su difusión y conocimiento de la comunidad en general.

Artículo 16º. Vigencia. El presente decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 y deroga el Decreto 040 del 11 de abril de 2020.

Dado en Salazar de las Palmas, a los veintiséis (26) días del mes de abril de dos mil veinte (2020).

FRANK CARLOS CASTRILLON ROJAS  
ALCALDE DE SALAZAR"

## 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 el Decreto 043 del 26 de abril del 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, Departamento Norte de Santander, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

### 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 del Decreto 043 del 26 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 Sardinata, 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".<sup>1</sup>

En razón de lo anterior, la Carta Constitucional instituyó que con ocasión de la declaratoria de un Estado de Excepción, las decisiones del Ejecutivo

---

<sup>1</sup> 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.

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 1994<sup>2</sup> 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 2020<sup>3</sup>, 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 interior<sup>4</sup>).

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

<sup>4</sup> 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

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 necesario<sup>5</sup>”.

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 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.

---

<sup>5</sup> Ibidem, pp. 69-70.

En definitiva, en lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020<sup>6</sup> se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>7</sup>, 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 públicos<sup>8</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

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

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

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

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

---

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

<sup>7</sup> 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.

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

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>9</sup> o declarada su nulidad.

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

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

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>10</sup>.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>11</sup>, que regula el

---

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

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

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

procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>12</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>13</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

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

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

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

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

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

	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.
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.

#### 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 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 Rodríguez<sup>14</sup> 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, tales como, la imposición de un pico y género obligatorio para efectos de realizar determinadas actividades junto con las excepciones del caso, el mantenimiento de las medidas de movilidad establecidas en el Decreto 593 del 2020, la prohibición de la circulación de vehículos particulares y motocicletas, la determinación de un horario para que los establecimientos presten sus servicios y la realización de actividades de construcción, entre otras de este tinte, a partir de lo cual se da 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."<sup>15</sup>

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

---

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

<sup>15</sup> 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 el Decreto 043 del 26 de abril fue proferido por el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en los artículos 2, 209 y 315.3 de la Constitución Política, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los artículos 35 y 202 de la Ley 1801 de 2016, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y los artículos 57, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley 1523 de 2012, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, se desempeña como autoridad de policía del Municipio quien tiene a su cargo la función de conservar el orden público en su territorio así como 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 Salazar de las Palmas en uso de las atribuciones expuestas profirió el Decreto objeto de control, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición de aquel 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 en ese sentido de los fines del Estado, máxime cuando es a él 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, el Decreto 043 del 26 de abril del 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, 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, 44, 45, 46, 49, 209 296, 315 de la Constitución Política.

- ✓ El artículo 91<sup>16</sup> de la Ley 136 de 1994<sup>17</sup> modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.
- ✓ El artículo 5<sup>18</sup> y 10 de la ley 1751 de 2015<sup>19</sup>.
- ✓ Título VII, artículo 598<sup>20</sup> de la Ley 9 de 1979<sup>21</sup>.
- ✓ Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020<sup>22</sup> proferida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- ✓ La existencia del nuevo coronavirus Covid-19, su forma de transmisión, su velocidad de propagación y la necesidad de tomar medidas urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados.
- ✓ Decreto 593 del 24 de abril 2020 expedido por el Presidente de la República mediante el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19.
- ✓ Que el alcalde como jefe de la administración municipal representa el sistema Nacional en su jurisdicción y es responsable de la implementación de los procesos de gestión de riesgo en el Municipio.

---

<sup>16</sup> ARTÍCULO 91. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente: > Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

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.

<sup>17</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>18</sup> ARTÍCULO 5o. OBLIGACIONES DEL ESTADO. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

(...)

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

<sup>19</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>20</sup> ARTÍCULO 598. Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes.

<sup>21</sup> Por la cual se dictan Medidas Sanitarias

<sup>22</sup> Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus

- ✓ Los artículos 5<sup>23</sup>, 6<sup>24</sup>, 201<sup>25</sup>, 202<sup>26</sup>, 205<sup>27</sup> de la Ley 1801 del 2016<sup>28</sup>.
- ✓ Resolución No. 453 del 18 de marzo del 2020<sup>29</sup> emanada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante la cual se impartieron ordenes relativas a la medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional
- ✓ Resolución No. 464 del 18 de marzo del 2020<sup>30</sup> expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante la cual se adopta como medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para proteger a los adultos mayores de 70 años.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante el Decreto 043 del 26 de abril de 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 y el desarrollo de facultades legales ordinarias, 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 no resulta ser en desarrollo de las potestades de excepción adoptadas por el Presidente de la República a través de los Decretos legislativos proferidos por éste dentro el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado sino que, por el contrario, tienen como fundamento el desarrollo, de un parte, de facultades ordinarias materializadas especialmente en los arts. 2, 296 y 315 de la Constitución Política así como lo dispuesto en la ley 136 de 1994 modificada por la Ley

<sup>23</sup> ARTÍCULO 5o. DEFINICIÓN. Para los efectos de este Código, se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico.

<sup>24</sup> ARTÍCULO 6o. CATEGORÍAS JURÍDICAS. Las categorías de convivencia son: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública, y su alcance es el siguiente: .

1. Seguridad: Garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional.

2. Tranquilidad: Lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos.

3. Ambiente: Favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente.

4. Salud Pública: Es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

<sup>25</sup> ARTÍCULO 201. ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR. Corresponde al gobernado: (...)

<sup>26</sup> ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. (...)

<sup>27</sup> ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. Corresponde al alcalde:

(...)

16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

<sup>28</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

<sup>29</sup> Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones

<sup>30</sup> Por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años

1551 del 2012, la Ley 1801 de 2016, la Ley 1751 de 2015 y la Ley 1523 del 2012, las cuales, entre otras, guardan relación con las atribuciones que tiene el burgomaestre municipal como autoridad encargada de conservar el orden público 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, su responsabilidad en la implementación de procesos de gestión del riesgo y en garantizar, proteger y respetar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, y de otra, el acatamiento de lo dispuesto en el Decreto 593 del 24 de abril 2020 proferido por el Presidente de la República, cuya naturaleza no es la de ser un decreto legislativo, sino que fueron expedidos 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 Carta Política. 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 Constitución Política.

Aunado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral del Decreto 043 del 26 de abril de 2020 puede observarse que en ninguna parte el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas 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.

Así las cosas queda claro que, en definitiva, las decisiones adoptadas por el burgomaestre municipal de Salazar de las Palmas y objeto de control a través de este medio judicial, no fueron expedidas en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, de conformidad con lo expuesto en precedencia; en consecuencia, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el Decreto 046 del 26 de abril de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

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 del Decreto 043 del 26 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN ACCIONES TRANSITORIAS EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, PARA LA PREVENCIÓN Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN EPIDEMIOLÓGICA DEL CORONAVIRUS COVID-19", proferido por el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, 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 Salazar de las Palmas y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, PUBLICAR la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

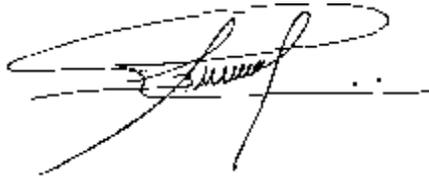
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,  
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de la fecha)



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA  
MAGISTRADO



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI  
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
MAGISTRADO



ROBI EL AMED VARGAS GONZÁLEZ  
MAGISTRADO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER  
San José de Cúcuta, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)  
Magistrado Sustanciador: MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00292-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 000376 del 26 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 el Decreto 000376 del 26 de abril del 2020 “por medio del cual se amplía para el departamento Norte de Santander la medida de aislamiento preventivo obligatorio”, proferido por el Gobernador de Norte de Santander.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 04 de mayo del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora en la misma fecha reseñada- el Departamento Norte de Santander remitió copia digital firmada del Decreto 000376 del 26 de abril del 2020 proferido dentro del marco de las medidas adoptadas para la prevención y contención virus coronavirus COVID-19 por parte la mencionada entidad territorial, con el fin que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 04 de mayo 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 del 18 de mayo del 2020 puso de presente a este Despacho de la magistrada ponente, la posibilidad de acumulación del expediente identificado con el radicado 54-001-23-33-000-2020-00293-00 al radicado 54-001-23-33-000-2020-00292; en razón de ello, este Despacho mediante providencia del diecinueve (19) de mayo de la

presente anualidad resolvió no acumular los citados expedientes ante la inexistencia de identidad o conexión de los actos objeto de control inmediato de legalidad contenidos en los mismos.

## 2. Intervenciones

### 2.1 Intervención de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en las materias relacionadas con el tema objeto de control

No se presentaron intervenciones.

### 2.2 Departamento Norte de Santander

No intervino en el presente asunto.

### 2.3 Ministerio Público

No emitió concepto.

## 3. Acto objeto de control de legalidad

El contenido de la Resolución materia de control es el siguiente:

“DECRETO No 000376 DE 2020  
(26 DE ABRIL DE 2020)

“Por medio del cual se amplía para el departamento Norte de Santander la medida de aislamiento preventivo obligatorio”

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, En ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y especialmente las conferidas por los artículos 209, 315 de la Constitución Política, artículos 12, 14, 57, 58, 59 y 65 de la Ley 1523 de 2012, y la Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, Decreto 418, 420 de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, y,

#### CONSIDERANDO:

Que el Presidente de la Republica mediante Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 declaro 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 causada por el Coronavirus COVID-19.

Que mediante Circular Externa No. OFI 2020-7933-DMI-1000, del 17 de marzo del 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 la cabeza del Presidente de la República.

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 en medidas policivas tendientes a la disminución del riesgo de contagio por el Coronavirus COVID-19 en desarrollo de la Resolución 385 de 12 de marzo del 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 declaro la existencia de una situación de calamidad pública.

Que mediante Decreto No. 000318 del 20 marzo de 2020, se decretó como medida de prevención y contención de la pandemia, el aislamiento social 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 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 martes 24 de marzo a las 21:59 horas.

Que mediante Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Presidente de la Republica ordeno el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Republica de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 31 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-1, 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 ordenes 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 593 del 24 de abril de 2020, el Presidente de la Republica ordeno el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Republica de Colombia, a parir 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-1, ordenando en el mismo decreto a los gobernadores y alcaldes que en el marco de sus

competencias constitucionales y legales adopten instrucciones, actos, y ordenes 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 señaladas en el artículo 3 de la misma norma.

Que al día de hoy 26 de abril de 2020 se presentan 61 casos confirmados de covid-19, en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los patios y Ocaña.

Que el gobierno nacional ha previsto la reactivación de algunos sectores de la economía lo que implica 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 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en los términos del Decreto 593 del 24 de abril 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 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Cada Alcalde Municipal en el marco de sus competencias constitucionales, legales y en concordancia con el decreto 593 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.

PARAGRAFO: 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 No. 593 de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: Los alcaldes de acuerdo con las condiciones particulares de cada municipio establecerán el horario para la realización de actividades físicas recreativas de carácter individual, para las personas de 18 a 60 años de edad, debiendo en todo caso observarse los protocolos de bioseguridad.

ARTÍCULO CUARTO: 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.

ARTÍCULO QUINTO: 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 SEXTO: La Oficina de Prensa y Comunicaciones de la Gobernación de Departamento y todas las alcaldías municipales garantizarán la publicación del presente acto administrativo para la difusión y conocimiento de la comunidad en general.

ARTÍCULO SÉPTIMO: 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 OCTAVO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, y deroga a las disposiciones que le sean contrarias.

Dado en San José de Cúcuta, 26 ABRIL 2020

SILVANO SERRANO GUERRERO  
GOBERNADOR"

## 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 000376 del 26 de abril del 2020, expedida por el gobernador de Norte de Santander "por medio del cual se amplía para el departamento Norte de Santander la medida de aislamiento preventivo obligatorio", resulta pasible de ser analizada 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

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad del Decreto 000376 del 26 de abril del 2020 en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Gobernador de Norte de Santander, lo cierto es que no fue dictada 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".<sup>1</sup>

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 1994<sup>2</sup> en su artículo 20, textualmente establece:

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

"(...) 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 2020<sup>3</sup>, 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 interior<sup>4</sup>).

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 necesario<sup>5</sup>".

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

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

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> Ibidem, pp. 69-70.

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, 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 2020<sup>6</sup> se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>7</sup>, así:

“(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es

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

<sup>7</sup> 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.

formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos<sup>8)</sup> que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

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

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

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

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

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>9)</sup> o declarada su nulidad.

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

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

---

<sup>8)</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

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

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>10</sup>.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>11</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>12</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

---

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

<sup>11</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

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

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>13</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

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

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.
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.

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

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.
---	--

## 4.2 Caso concreto

### 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 determinar si dentro del sub judice es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 000376 del 26 de abril de 2020 proferido por el Gobernador de Norte de Santander, o si, por el contrario, habrá lugar a declarar la improcedencia del presente medio de control.

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

Ahora bien, según Libardo Rodríguez<sup>14</sup> se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 000376 del 26 de abril de 2020, el cual fue transcrito en acápites precedentes, se observa que en el se desarrollan una serie de medidas de carácter general, a saber: (i) se ordena continuar con el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio departamental de Norte de Santander, (ii) se permite el derecho a la circulación de personas conforme lo establece el Decreto 593 del 24 de abril del 2020, (iii) que los alcaldes determinaran las excepciones necesarias y medidas que consideren dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, (iv) el deber de garantizar los protocolos de bioseguridad en el desarrollo de las actividades de

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

aquellas empresas y sectores económicos que reactiven su actividad productiva; entre otras, de ese tinte, a partir de las cuales se puede concluir que se tratan de decisiones con efectos erga omnes pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones de alcance colectivo mas no dirigidas 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."<sup>15</sup>

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.

Ahora bien, para el caso sub judice tenemos que el Decreto 000376 del 26 de abril del 2020 fue expedido por el Gobernador de Norte de Santander en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en los artículos 209 y 315 de la constitución política, artículos 12, 14, 57, 58, 59 y 65 de la Ley 1523 de 2012, la Ley 1801 de 2016, Decreto 418, 420 de 2020, 531 del 08 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, se desempeña como autoridad de policía a nivel departamental y a su vez, es el conductor del sistema nacional en su nivel territorial, estando investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Así las cosas se tiene que el Gobernador de Norte de Santander en uso de las atribuciones expuestas profirió el Decreto objeto de control, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición de aquel 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 en ese sentido 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.

---

<sup>15</sup> Alberto Montaña Plata, Fundamentos de derecho administrativo, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

Ahora bien, el Decreto 000376 del 26 de abril de 2020 fue expedido por el Gobernador de Norte de Santander con fundamento además de las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- ✓ El Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 proferido por el Presidente de la República mediante el cual se declaró el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con ocasión del brote de la enfermedad causada por el Coronavirus COVID-19.
- ✓ La Circular Externa No. OFI 2020-7933-DMI-1000 del 17 de marzo del 2020 mediante la cual el Presidente de la República 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.
- ✓ Decreto 418 del 18 de marzo del 2020 emanado por el presidente de la República por medio del cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, dejándose claro que la dirección del orden público en relación con aquel asunto estaría en cabeza del Presidente de la República.
- ✓ Decreto 000311 del 17 de marzo del 2020 proferido por el Gobernador de Norte de Santander mediante el cual se adoptan medidas policivas tendientes a la disminución del riesgo de contagio por el COVID-19, el cual, a su vez, fue expedido en desarrollo de la Resolución 385 del 12 de marzo del 2020.
- ✓ Decreto 000318 del 20 de marzo del 2020 expedido por el Gobernador de Norte de Santander a través del cual se decretó el aislamiento social obligatorio en todo el territorio departamental.
- ✓ Decreto 00325 del 23 de marzo del 2020 expedido por el Gobernador de Norte de Santander mediante el cual se extendió el aislamiento preventivo obligatorio en todo el Departamento.
- ✓ Decreto 531 del 8 de abril y 593 del 24 de abril del 2020 emanados por el Presidente de la República mediante los cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Covid-19, ordenándose a su vez que los gobernadores y alcaldes en el marco de sus competencias adoptaran las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento.
- ✓ El reporte de casos confirmados por COVID-19 a la fecha de expedición del acto administrativo objeto de control.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante el Decreto 000376 del 26 de abril de 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 y el desarrollo de facultades legales ordinarias, 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 no resulta ser en desarrollo de las potestades de excepción adoptadas por el Presidente de la República a través de los Decretos legislativos proferidos por éste dentro el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado sino que, por el contrario, tienen como fundamento el desarrollo de facultades ordinarias y en especial el acatamiento de las disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales materializadas en los Decreto 531 del 8 de abril y 593 del 24 de abril del 2020 cuya naturaleza no es la de ser un decreto legislativo sino administrativo en tanto 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 Carta Política.

Así mismo se debe decirse que, si bien el Decreto objeto de control reseñada como norma que fundamentan su expedición el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, es claro que el citado Decreto presidencial no resulta ser un Decreto legislativo proferido como desarrollo del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarar toda vez que, de hecho, es aquel Decreto el que precisamente declara aquel estado<sup>16</sup>, aunado a que a través del mismo expresamente no se adoptan medidas relacionadas con aislamiento preventivo ni se imparten directrices en relación con asuntos de orden público máxime cuando aquellas, respecto del acto objeto de control, guardan estrecha relación con disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales e incluso disposiciones locales; por ello, no se podría entenderse que el Decreto 000376 del 26 de abril del 2020 haya sido expedido como desarrollo de Decreto legislativo alguno proferido durante los estados de excepción.

Sumado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral del Decreto 000376 del 26 de abril del 2020 puede observarse que en ninguna parte el Gobernador del Departamento refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico para expedir el acto administrativo objeto de control actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias derivadas de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

---

<sup>16</sup> Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas acabo.”

(...)

En conclusión, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, del Decreto No. 000376 del 26 de abril del 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

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 del Decreto 000376 del 26 de abril del 2020 “por medio del cual se amplía para el departamento Norte de Santander la medida de aislamiento preventivo obligatorio”, proferido por el Gobernador de Norte de Santander, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, NOTIFICAR la presente decisión al 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.

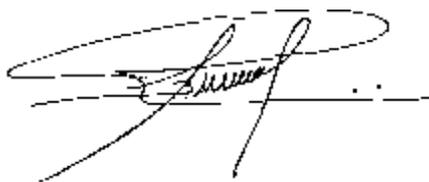
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,  
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de la fecha)



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, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)  
Magistrado Sustanciador: MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00335-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto No. 048 del 08 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 el Decreto no. 048 del 08 de mayo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN ACCIONES TRANSITORIAS PARA EL SECTOR MINERO QUE OPERA EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, PARA EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID-19", proferido por el alcalde municipal de Salazar de las Palmas.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 11 de mayo del 2020, el Municipio de Salazar de las Palmas, remitió copia digital firmada del Decreto 048 del 08 de mayo 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 15 de mayo de 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 18 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.

### 2. Intervenciones

2.1 Intervención de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en las materias relacionadas con el tema objeto de control

No se presentaron intervenciones.

## 2.2 Municipio de Salazar de las Palmas

El alcalde del Municipio reseñado mediante oficio del 19 de mayo del 2020 pone de presente que, el Decreto objeto de control fue expedido conforme a la situación prevista conocida por todos, y adicional al encuentro realizado el día 08 de mayo hogaño, en donde por disposición del Consejo Municipal Extraordinaria de Gestión de Riesgo y Desastre se dispuso tomar tal decisión.

Señala que, a su vez, el Decreto 048 del 08 de mayo del 2020 tuvo en cuenta la situación que se vive por cuenta del Covid-19, en razón de su propagación y la falta medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus, lo que hacía necesario adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del mismo y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia.

Que por lo anterior, se procedió a llevar a cabo consejo extraordinario de gestión de riesgo y desastre, el cual se desarrolló el día 17 de marzo de 2020, en el cual, se procedió invitar diferentes actores para que expusieran el punto de vista sobre su conocimiento y su campo, lo cual se determinó tomar una serie de medidas preventivas, con el fin de mitigar, contrarrestar una posible propagación del COVID-19, lo cual, ha sido la razón suficiente para la expedición de los Decretos Municipales.

Sostiene que los Decretos proferidos obedecen a la rápida y oportuna acción de la Administración Municipal de querer salvaguardar la vida e integridad de sus habitantes, contando para ello, que cada acción sea consultada lo más posible, que, si la acción se toma, y la decisión está dirigida a un sector, esta es consultada por el sector que recae la disposición, llegando a concluir, que las acciones o mejor las decisiones se ha acordado entre partes.

Lo dicho máxime cuando el Alcalde como jefe de la Administración Municipal representa al Sistema Nacional en su jurisdicción, es el conductor del desarrollo local y el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión de riesgo en el Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Así mismo pone de presente que, el Decreto objeto de control tiene como fundamentos jurídicos, entre otros, los artículos 2, 49, 209, 296 y 315 de la constitución política, la Ley 1751 de 2015, la Ley 9 de 1979, la Ley 1801 de 2016 y la Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020 emanada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.

Finaliza concluyendo que, la administración municipal ha desarrollado de manera responsable el decreto materia de análisis, volviendo a expresar que todos ellos, fueron expedidos previo a las facultades otorgadas por la Constitución y la Ley, mediante la concertación con los diferentes actores, se han tomado acciones de manera bilateral, siempre protegiendo y salvaguardando la vida e integridad de los habitantes de Salazar de las Palmas.

### 2.3 Ministerio Público

No emitió concepto.

### 3. Actos objeto de control de legalidad

El contenido del Decreto materia de control es el siguiente:

“DECRETO No. 048  
(08 de mayo de 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN ACCIONES TRANSITORIAS PARA EL SECTOR  
MINERO QUE OPERA EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS  
DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, PARA EVITAR EL RIESGO DE  
CONTAGIO T PROPAGACIÓN DEL COVID19”

EL Alcalde Municipal de Salazar de las Palmas, Departamento Norte de Santander, En uso de sus facultades Constitucionales y legales, artículos 2, 209, y 315 numeral 3, de la Constitución Política, artículo 44 de la ley 715 de 2001, artículos 35 y 202 de la ley 1801 de 2016, y el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, artículos 5, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 de la ley 1523 de 2012, y,

#### CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política, en su Artículo 2, establece como 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 cultura 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, el artículo 49 de la Constitución Política determina, entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud, y la de su comunidad y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud.

Que, el artículo 49 de la Constitución Política determina, entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud.

Que, el artículo 209 de la Carta Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación, y la descentralización de funciones.

Que, los residentes en Colombia deber sr protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad pública y a gozar de un ambiente sano. Que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5° que el Estado es responsable de respetar, proteger, garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como una de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que, dicha norma, en el artículo 10°, enuncia como deberes d las personas frente a ese derecho fundamental, los de “proteger por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad” y de “actuar de manera solidaria ante situaciones que “pongan en peligro la vida y la salud de las personas”.

Que, la Ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y al tenor del Título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que, el artículo 598 ibídem establece que, “toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la repercusión de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligadas que dicten las autoridades competentes”.

Que, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social dispone, “Por lo cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.

Que, ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional por parte de la Organización Mundial de la Salud, por lo que este Ministerio ha venido implementando medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención en aras mantener los casos y contactos controlados.

Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus, se trasmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser

inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave 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 y mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

Que, para tal fin deber preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio, en todos los espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en torno a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus.

Que, los días 18, 28, 31 de marzo hogaño, se llevaron a cabo reunión entre la Administración Municipal y el gremio minero, en donde se estableció de manera bilateral, compromisos para la operación de las minas, lo anterior con el fin de prevenir la propagación del Coronavirus COVID-19.

Que, el día 31 de marzo de 2020, la comunidad del Municipio de Salazar, acude a la instalaciones de la Persona Municipal de esta localidad, con el fin de interponer queja, sobre la situación presentada en el sector minero, alegando lo siguiente: “venimos a colocar una queja en contra de la Administración Municipal, debido al incumplimiento de los acuerdos pactados entre la alcaldía y el gremio minero, nosotros como comunidad, actuamos como vigilantes y apoyo a la gestión para que existe un buen manejo al cumplimiento de todos los puntos pactados entre las partes, lo cual solo se busca la protección a las habitaciones de Salazar, solicitamos a la Administración Municipal que haga cumplir los acuerdos pactados, tomando las medidas pertinentes, de lo contrario la comunidad de Salazar tomara mediante las vías de hecho con el fin de proteger y salvaguardar la integridad de todo el pueblo”.

Que, el Presidente de la República mediante la expedición del decreto 636 del 06 de mayo de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus COVID19 y el mantenimiento del orden público; si bien mencionada disposición facultó el transporte y operación de las empresas minera, es necesario expresar lo referido en el artículo 2 ibídem, que dice: Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernantes 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 de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.

Que, el numeral 34 del artículo 3 de la mencionada norma, establece lo siguiente: Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar el mantenimiento indispensable de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

Es así como mencionada normal habilita entre las 46 excepciones la operación y funcionamiento del sector minero.

Que, el Alcalde como jefe de la Administración Municipal representa el Sistema Nacional en su jurisdicción. El Alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión de riesgo en el Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del Municipio de Salazar de las Palmas, se hacen necesario tomar las medidas pertinentes, por causa del Coronavirus COVID19 y establecer disposiciones para su implementación.

Que, el numeral 2 del artículo 35 de la ley 1801 de 2016, COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LAS RELACIONES ENTRE LAS PERSONAS Y LAS AUTORIDADES. Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas; incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía.

La omisión de la anterior disposición acarreará una multa tipo 4, adicional Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Que, el artículo 202 ibídem, otorga facultades a los Gobernadores y a Alcaldes, la competencia extraordinaria de policía, para atender las 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 económica, sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenas las medidas de restricción de la movilidad, entre otros.

Artículo 202 de la ley 1801 de 2016, 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:

(...)

5. Ordenar medidas restricciones de la movilidad de medida transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

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

Que, el día 29 de abril de 2020, la Secretaría de Gobierno, inspector de Policía y personal de apoyo de salud ocupacional, acudieron a las diferentes minas que operan en el municipio, con el fin de verificar y contrarrestar que cada empresa

minera este cumpliendo a cabalidad los planes de acción específico en referencia al COVID19.

Que, el día 08 de mayo de 2020, mediante la celebración del Comité Municipal de Gestión de Riesgo y Desastre, el cual tenía como objetivo la socialización del decreto nacional 636 del 06 de mayo de 2020, y la ejecución y alcance de las disposiciones municipales, se instó al personal, dueños y operarios de minas que sigan con los protocolos de seguridad.

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 de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y a la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo – OIT- en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, es necesario tomar a efecto de prevenir y contrarrestar una posible propagación del COVID19.

Que, en merito de lo expuesto,

#### DECRETA

ARTÍCULO 1°: Objeto: El presente decreto busca controlar y mitigar la propagación del COVID19, garantizando la debida protección de la salud de los habitantes del Municipio de Salazar de las Palmas, estableciendo disposiciones para su implementación.

ARTÍCULO 2°: Medidas Sanitaria. Con el objeto de prevenir, regular, y controlar la propagación del COVID19 en el Municipio de Salazar de las Palmas es necesario impartir medidas necesarias al sector minero y sector transporte de carbón que operan en la municipalidad, con el fin de mitigar sus efectos, por lo tanto, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

- 2.1. Ordenar a los vehículos tipo camión, que asisten a las minas a cargar el mineral carbón, que deben portar los trajes bioseguridad.
- 2.2. Ordenar a las administraciones y dueños de las minas, adoptar las medidas higiénicas en los espacios o superficies de posible contagio.
- 2.3. Ordenar a los responsables de los medios de transporte de volqueta y a quienes lo operen en los espacios o superficies de posible contagio y la propagación del COVID-19.
- 2.4. Ordenar al sector minero, que realice los controles adecuados al personal, realizando capacitación de desinfección de vehículos y demás elementos expuestos.
- 2.5. Prohibir a los conductores de vehículo tipo camión (volqueta), el transporte de pasajeros (copilotos).
- 2.6. Prohibir a los conductores que transportan el material carbón, la circulación en el casco urbano del Municipio de Salazar de las Palmas.
- 2.7. Las únicas volquetas que podrían desplazarse de las minas hacia los centros de acopio de carbón serán aquellas que estén debidamente certificadas por la Administración Municipal (carnetizadas).

2.8. Los conductores de las volquetas no deberán detenerse durante su recorrido en ningún lugar a menos que presenten fallas mecánicas, lo cual deberá ser reportado de manera inmediata a las autoridades competentes o al dueño del material.

Parágrafo 1: Permitir el transporte del personal minero, para que se traslade desde su residencia a su sitio de trabajo, tal medida se permitirá realizar los días lunes, martes, miércoles, jueves y viernes, en el horario comprendido desde su residencia al sitio de trabajo de 04:00 am a 06:00 am y del trabajo retomar a su residencia de 04:00 pm a 06:00 pm.

Parágrafo 2: Todas las empresas mineras del Municipio quedaran sujetas a visitas de inspección y control por parte de las autoridades municipales competentes para verificación de cumplimiento del Plan de Contingencia.

Parágrafo 3. Las medidas establecidas en el artículo 2 del presente decreto, son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio, transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

Artículo 3°. Transporte habilitado: El transporte habilitado de carga de material carbón para el sector minero, será el comprendido entre los días lunes, miércoles y viernes, el cual se podrá realizar durante todo el día el cual está permitido el transporte.

Artículo 4°. Medida Correctiva: Quien incurra en el comportamiento antes señalado, será objeto de la aplicación de la medida correctiva de multa general tipo 4, participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, conforme a lo dispuesto en el numeral 1 y 2 de la ley 1801 de 2016.

Parágrafo 1: Ante la reiteración de lo dispuesto en el presente decreto, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 368 de la ley 599 de 2000 del Código penal el cual establece: VIOLACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS. El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a (8) años.

Artículo 5°. Competencia: oficiar a la Estación de Policía de Municipio de Salazar de las Palmas para lo de su competencia.

ARTÍCULO 6°. Duración. La presente disposición tendrá una vigencia hasta las cero (00:00) horas del día 25 de mayo de 2020, la cual podrá prorrogarse siempre y cuando la pandemia permanezca afectándola salud de los habitantes.

Artículo 7°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m) del día 11 de mayo de 2020, deroga el parágrafo 2 del artículo 2 y numerales 2.7, 2.8 del decreto 027 del 17 de marzo de 2020, el decreto 038 de 31 de marzo de 2020 y el decreto 044 del 26 de abril de 2020."

## 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 048 del 08 de mayo de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

## 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 del Decreto 048 del 08 de mayo de 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 Salazar de las Palmas, 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".<sup>1</sup>

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 1994<sup>2</sup> 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 2020<sup>3</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

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 interior<sup>4</sup>).

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 necesario<sup>5</sup>.

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).

---

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> Ibidem, pp. 69-70.

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 2020<sup>6</sup> se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>7</sup>, 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 públicos<sup>8</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

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

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos

---

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

<sup>7</sup> 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.

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

proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

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

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

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>9</sup> o declarada su nulidad.

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

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

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>10</sup>.

---

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

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

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>11</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>12</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>13</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

---

<sup>11</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

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

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

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

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.
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.

## 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 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 el Decreto 048 del 08 de mayo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas.

➤ Que se trate de un acto de carácter general

Ahora bien, según Libardo Rodríguez<sup>14</sup> se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 048 del 08 de mayo de 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 precisamente a través del acto objeto de control se adoptan medidas sanitarias para el ejercicio de la actividad del sector minero.

Bajo este derrotero se puede dar cuenta que lo anterior resulta ser regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada, por lo cual, este requisito de procedibilidad se encuentra satisfecho.

➤ 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,

---

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

aquel concepto tiene que ver con "... una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado."<sup>15</sup>

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 048 del 08 de mayo de 2020 fue proferido por el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en el artículo 2, 209 y 315.3 de la constitución política, el artículo 44 de la Ley 715 del 2001, los artículos 35 y 202 de la Ley 1801 del 2016, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y los artículos 57, 58, 59 60, 61, 62, 63 y 64 de la Ley 1523 de 2012, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, se desempeña 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, goza de competencia extraordinaria de policía 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, es el responsable de proteger y respetar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, además de ser quien tiene a su cargo la dirección administrativa del respectivo ente territorial.

Así las cosas, se tiene que el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas en uso de las atribuciones expuestas profirió el Decreto objeto de control, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición del mismo 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 consecuentemente 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.

---

<sup>15</sup> Alberto Montaña Plata, Fundamentos de derecho administrativo, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

Ahora bien, el Decreto 048 del 08 de mayo de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas, en líneas generales, tienen como fundamento de hecho y de derecho los siguientes:

- ✓ Los artículos 2<sup>16</sup>, 49<sup>17</sup> y 209<sup>18</sup> de la constitución política.
- ✓ Los artículos 5<sup>19</sup> y 10<sup>20</sup> de la ley 1751 de 2015<sup>21</sup>.
- ✓ Título VII, artículo 598 de la Ley 9 de 1979.
- ✓ La Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020<sup>22</sup> expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- ✓ La existencia del nuevo covid-19, su forma de transmisión, la inexistencia de medicamento, tratamiento o cura para hacerle frente, y ante ello la necesidad de preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio.
- ✓ La queja interpuesta por la comunidad ante la personera municipal sobre la situación presentada en el sector minero y ante ello requieren que se hagan cumplir los acuerdos pactados entre la alcaldía y el gremio minero los cuales van orientados a la protección de los habitantes del Municipio de Salazar de las Palmas.
- ✓ El Decreto 636 del 06 de mayo del 2020<sup>23</sup> emanado por el presidente de la república a través del cual impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus Covid-19.

---

<sup>16</sup> ARTICULO 2o. 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.

<sup>17</sup> ARTICULO 49. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: > La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. (...)

<sup>18</sup> ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)

<sup>19</sup> ARTÍCULO 5o. OBLIGACIONES DEL ESTADO. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá: (...)

<sup>20</sup> ARTÍCULO 10. DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS, RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD. Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud: (...)

<sup>21</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>22</sup> Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus

<sup>23</sup> 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 alcalde como jefe de la administración municipal representa el sistema Nacional en su jurisdicción y es responsable de la implementación de los procesos de gestión de riesgo en el Municipio.
- ✓ Numeral 2 del artículo 35 y el artículo 202 de la Ley 1801 del 2016<sup>24</sup>.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante el Decreto 048 del 08 de mayo de 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 y el desarrollo de facultades legales ordinarias, 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 no resulta ser en desarrollo de las potestades de excepción adoptadas por el Presidente de la República a través de los Decretos legislativos proferidos por éste dentro el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado sino que, por el contrario, tienen como fundamento el desarrollo, de un parte, de facultades ordinarias materializadas especialmente en los arts. 2, 49 y 209 de la Constitución Política así como lo dispuesto en las leyes 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 del 2012, 1801 de 2016, 1751 de 2015 y 9 de 1979, las cuales guardan relación con las atribuciones con las cuales que cuentan los burgomaestres municipales para ejercer competencia excepcional de policía 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, su responsabilidad en la implementación de procesos de gestión del riesgo y en garantizar, proteger y respetar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, y de otra, el acatamiento de lo dispuesto en el Decreto 636 del 06 de mayo del 2020 proferido por el Presidente de la República, cuya naturaleza no es la de ser un decreto legislativo, sino que fueron expedidos 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 Carta Política. 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 Constitución Política.

Aunado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral del Decreto 048 del 08 de mayo de 2020 puede observarse que en ninguna parte el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas refirió y ni siquiera

---

<sup>24</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

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.

Así las cosas queda claro que, en definitiva, las decisiones adoptadas por el burgomaestre municipal de Salazar de las Palmas y objeto de control a través de este medio judicial, no fueron expedidas en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se proferieron en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, de conformidad con lo expuesto en precedencia; en consecuencia, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el Decreto 048 del 08 de mayo de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

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 del Decreto 048 del 08 de mayo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Salazar de las Palmas "POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN ACCIONES TRANSITORIAS PARA EL SECTOR MINERO QUE OPERA EN EL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, PARA EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID-19", 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 Salazar de las Palmas y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente,

PUBLICAR la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

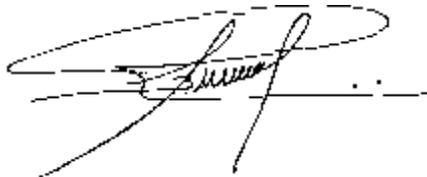
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,  
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de la fecha)



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



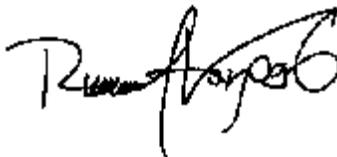
HERNANDO AYALA PEÑARANDA  
MAGISTRADO



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, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)  
Magistrado Sustanciador: MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00368-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 035 del 13 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 el Decreto 035 del 13 de abril del 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 531 DEL 8 DE ABRIL DEL 2020", proferido por el alcalde del Municipio de Herrán.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 14 de mayo del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora en la misma fecha reseñada- el alcalde municipal de Herrán remitió copia digital firmada del Decreto 035 del 13 de abril del 2020 proferido dentro del marco de las medidas adoptadas para la prevención y contención virus coronavirus COVID-19 por parte la mencionada entidad territorial, con el fin que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 15 de mayo 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 pasado 18 de mayo de 2020.

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 Herrán

El alcalde municipal de la entidad territorial en cita, a través del Oficio No. 000417 del 20 de mayo de 2020, remitió los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto No. 035 del 13 de abril de 2020.

## 2.3. Ministerio Público

El procurador 24 judicial II para asuntos administrativos de Cúcuta, mediante concepto No. 088 del 16 de junio del 2020 proferido dentro del expediente de la referencia, pone de presente lo siguiente:

En un primer momento hace una extensa explicación respecto al hecho notorio que constituye que desde el mes de marzo se atraviesa por una emergencia sanitaria global sin precedentes por cuenta del nuevo coronavirus Covid-19, en virtud de lo cual las distintas autoridades del orden nacional han adoptado diversas medidas, tales como, la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica, y demás orientadas hacer frente a la citada crisis.

Así mismo, hace alusión, de una parte, a aquellas características que rigen el control inmediato de legalidad, y de otra, a que de conformidad con lo establecido en la Ley 137 artículo 20, la Ley 1437 artículos 136 y 151.1, corresponde a los Tribunales conocer privativamente y en única instancia, del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, de acuerdo al lugar donde se expidan.

Seguidamente expone el representante del Ministerio Público que, el Presidente de la República por expresas atribuciones constitucionales cuenta con potestad normativa, en desarrollo de la cual expide decretos de diversa naturaleza, controlables por diferentes vías y por diversas autoridades judiciales. Por regla general, los decretos expedidos son de contenido administrativo, susceptibles de control a través de los medios establecidos al efecto en la parte segunda, Título III de la Ley 1437 y leyes especiales, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa; excepcionalmente tienen fuerza material de ley, en los específicos eventos autorizados por el Constituyente, dentro de los cuales caben mencionar los decretos leyes (artículo 150.1013), los decretos legislativos (artículos 212 a 215) y los decretos leyes especiales (artículo 341 inciso 314), los cuales se controlan por vía de acción de inconstitucionalidad o en forma automática, por la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 241 numerales 5 y 7 de la Constitución Política.

En cuanto a los decretos legislativos afirma que aquellos son los que expide el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, por habilitación conferida en los artículos 212 al 215 de la Constitución Política, mediante los cuales se declaran los estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior, emergencia económica, social y ecológica), se disponen sus prórrogas, como también, se adoptan las medidas estrictamente necesarias orientadas a conjurar la situación de crisis que originó la declaratoria del estado de excepción, las que deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos, no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales y, en todo caso, deben respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

En este sentido reseña el agente del Ministerio Público que, respecto de los decretos de contenido administrativo, se tratan de enunciados normativos expedidos por el Presidente de la República o el Gobierno en las circunstancias previstas por la Constitución, cuyo contenido y alcance material está sometido, de una parte, a las leyes que les sirven de fundamento y, de otra, a las demás leyes del sistema, ya que de no ser así perderían sentido las garantías constitucionales de las reservas de ley y el principio de legalidad. Por ende, su fuerza vinculante es inferior a la de las leyes y a los decretos de contenido legislativo. En la mayoría de los casos sirve el criterio de la función administrativa para distinguirlos, por ser esta función la de mayor uso en la expedición de estos.

De acuerdo con lo anterior y descendiendo al caso en concreto expone el Procurador 24 judicial II para asuntos administrativos que, al revisar el decreto sometido a control inmediato de legalidad, Decreto 035 del 13 de abril de 2020, se encuentra que fue expedido por autoridad del orden territorial (alcaldía del municipio de Herrán), comprensión del Departamento Norte de Santander. También, que las medidas dispuestas son de carácter general en ejercicio de función administrativa (por no ser formalmente legislativa ni judicial, además de encontrarse vinculadas directamente con la consecución de intereses públicos), al adoptar medidas para mitigar la propagación del virus COVID-19.

Sin embargo, afirma que, de conformidad con los fundamentos normativos en desarrollo de los cuales se expidió el acto materia de control, se observa de su encabezado y su motivación, aquel fue expedido en aplicación de la Ley 1801 y del Decreto 593 de 2020, regulación que hace parte del poder ordinario de policía, no del poder excepcional de policía, es decir de Decretos Legislativos.

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, pero es claro que las medidas adoptadas lo fueron básicamente en desarrollo de la Ley 1801 y 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.

Así las cosas concluye el representante del Ministerio Público que, dentro del presente caso no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el Decreto 035 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde de Herrán, 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.

Finalmente señalando 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 el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad.

### 3 Acto objeto de control de legalidad

El contenido del acto materia de control es el siguiente:

DECRETO N° 035  
(13 DE ABRIL DE 2020)

"POR EL CUAL SE ADOPTAN HERIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020"

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE HERRAN DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER, en uso de sus facultades legales y

CONSIDERANDO:

Que mediante decreto 531 del 08 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 el artículo 3 Ibídem ordenó que los gobernantes 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 del Coronavirus COVID-19, el derecho de circulación de las personas taxativamente allí establecidos.

Que, igualmente en los párrafos 1, 2 y 5 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 respecto de las excepciones contempladas en los numerales 12 y 23 deberán realizarse entre las 6.00 a.m. y 8:00 p.m.

Que mediante decreto presidencial 536 del 11 de abril del 2020 se modificó el artículo 1 eliminando el párrafo 5 que limitaba el horario para el desarrollo de las actividades excepcionadas en los numerales 12 y 23.

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público 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 gobernantes; los actos y órdenes de los gobernantes se aplicarán de igual manera 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 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 establece como función de los alcaldes, en relación con orden público, la de 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 adoptar medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Herrán ordenado en el territorio nacional mediante decreto 531 del 08 de abril de 2020.

Que por lo anteriormente este despacho.

#### DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el presidente de la República en todo el territorio nacional mediante decreto 531 de 2020, se adoptan medidas a aplicar en el municipio de Herrán.

ARTICULO SEGUNDO. Conforme a lo normado en el artículo 3 del decreto 531 de 2020, se permitirá el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, de las personas única y exclusivamente en los casos allí establecidos.

PARÁGRAFO. Mientras no se expida norma que así lo disponga, no se permitirá ninguna excepción adicional a las establecida en el artículo 3 del decreto 531 de 2020.

ARTICULO TERCERO. Las personas que desarrollen alguna de las actividades exceptuadas en el artículo tercero del decreto 531 de 2020, deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones ante el Secretario General del Municipio de Herrán.

ARTICULO CUARTO: 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 366 del Código Penal y a las multas previstas en el 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.

ARTÍCULO QUINTO. El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNANDO JOSE CELY MOGOLLON  
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 035 del 13 de abril de 2020, expedida por el alcalde del Municipio de Herrán "POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 531 DEL 8 DE ABRIL DEL 2020", resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

## 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 del Decreto 035 del 13 de abril de 2020 en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el alcalde del Municipio de Herrán, lo cierto es que no fue dictada 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”.<sup>1</sup>

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 1994<sup>2</sup> 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 2020<sup>3</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

administrativa francesa se les denominan les mesures d' ordre interieur, o medidas del orden interior<sup>4</sup>).

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 necesario<sup>5</sup>.

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 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

---

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> Ibidem, pp. 69-70.

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 2020<sup>6</sup> se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>7</sup>, 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 públicos<sup>8</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

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

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

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

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

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

<sup>7</sup> 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.

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

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>9</sup> o declarada su nulidad.

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

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

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>10</sup>.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>11</sup>, que regula el

---

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

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

<sup>11</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de

procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>12</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>13</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

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

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.

la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

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

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

	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.
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.

## 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 determinar si dentro del sub iudice es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 035 del 13 de abril de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Herrán, o si, por el contrario, habrá lugar a declarar la improcedencia del presente medio de control.

➤ Que se trate de un acto de carácter general

Ahora bien, según Libardo Rodríguez<sup>14</sup> se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 035 del 13 de abril de 2020, el cual fue transcrito en acápites precedentes, se observa que en él se adoptan decisiones de carácter general orientadas a adoptar unas medidas para efectos de dar cumplimiento a la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Presidente de la República a través del Decreto 531 de 2020, las cuales, guardan relación con regulaciones de alcance colectivo mas no dirigidas 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."<sup>15</sup>

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.

Ahora bien, para el caso sub judice tenemos que el Decreto 035 del 13 de abril de 2020 fue expedido por el alcalde del Municipio de Herrán en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en el aquellas disposiciones legales aplicables, las cuales, de acuerdo con el análisis integral del contenido del acto administrativo, se puede entender que se sustentan en los arts. 296 y 315 de la constitución política así como en los arts. 201 y 205 de la Ley 1801 del 2016 y el art. 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el art. 29 de la Ley 1551 de 2012 así como el Decreto 536 del 11 de abril del 2020; disposiciones anteriores en virtud de las cuales se deriva que el burgomaestre municipal, entra otras potestades, tiene como función a su cargo conservar el orden público de conformidad con la Ley y las instrucciones del Presidente de la República, y que son los encargados dentro del marco de la emergencia generada por cuenta del covid-19 de adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de

---

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

<sup>15</sup> Alberto Montaña Plata, Fundamentos de derecho administrativo, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el ejecutivo nacional.

Así las cosas se tiene que el alcalde del Municipio de Herrán en uso de las atribuciones expuestas profirió el Decreto objeto de control, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición de aquel 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 en ese sentido 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, el Decreto 035 del 13 de abril de 2020 fue expedido por el alcalde municipal de Herrán con fundamento además de las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- ✓ Los artículos 2 y 3 parágrafos 1, 2 y 5 del Decreto 531 del 08 de abril del 2020 proferido por el Presidente de la República mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y mantenimiento del orden público.
- ✓ Artículos 296<sup>16</sup> y 315<sup>17</sup> de la constitución política.
- ✓ Artículos 201 y 205<sup>18</sup> de la Ley 1801 del 2016<sup>19</sup>.
- ✓ Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.
- ✓ La necesidad de adoptar medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio de Herrán.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante el Decreto 035 del 13 de abril de 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 y el desarrollo de facultades legales ordinarias, en los términos ampliamente descritos.

<sup>16</sup> ARTICULO 296. 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.

<sup>17</sup> ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

<sup>18</sup> ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. Corresponde al alcalde:

(...)

16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

<sup>19</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

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 no resulta ser en desarrollo de las potestades de excepción adoptadas por el Presidente de la República a través de los Decretos legislativos proferidos por éste dentro el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado sino que, por el contrario, tienen como fundamento el desarrollo de facultades ordinarias como la Ley 1801 del 2016, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 y en especial el acatamiento de las disposiciones normativas adoptadas por el ejecutivo nacional y que se materializa en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, cuya naturaleza no es la de ser un decreto legislativo sino administrativo en tanto 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 Carta Política.

Sumado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral del Decreto 035 del 13 de abril de 2020 puede observarse que en ninguna parte el alcalde Municipal de Herrán refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico para expedir el acto administrativo objeto de control actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias derivadas de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En conclusión, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el Decreto 035 del 13 de abril de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

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 del Decreto 035 del 13 de abril de 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 531 DEL 8 DE ABRIL DEL 2020”, proferido por el alcalde del Municipio de Herrán, por 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 Herrán 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.

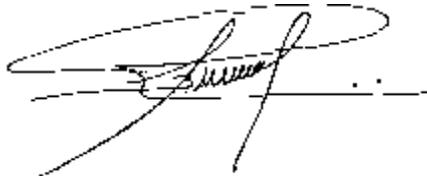
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,  
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de la fecha)



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



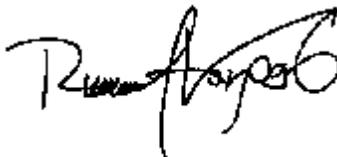
HERNANDO AYALA PEÑARANDA  
MAGISTRADO



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, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)  
Magistrado Sustanciador: MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00265-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 168 del 06 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 la Resolución No. 168 del 6 de abril del 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA CONJURAR Y ATENDER DE FORMA INMEDIATA UNA NUEVA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA QUE PUEDE COLOCAR EN ALTO RIESGO LA SALUD DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO (sic) DE PAMPLONA (NS) PRODUCTO DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL COVID 19", proferida por el alcalde del Municipio de Pamplona.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 26 de abril del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora el 27 de abril de la presente anualidad- la alcaldía Municipal de Pamplona remitió copia digital firmada de la Resolución No. 168 del 6 de abril del 2020 proferida dentro del marco de las medidas adoptadas para la prevención y contención virus coronavirus COVID-19 por parte la mencionada entidad territorial, con el fin que este Tribunal realice el correspondiente control 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.

El expediente de la referencia fue objeto de estudio de acumulación por parte del Despacho del Magistrado Robiel Amed Vargas González quien, de conformidad con el informe secretarial de fecha 11 de mayo del

2020, resolvió, mediante providencia del 12 de mayo de la misma anualidad lo siguiente:

“Ahora, luego de analizados los actos administrativos expedidos por el Alcalde Municipal de Pamplona, considera el Despacho, que el requisito de conexidad de los actos se tiene frente al Decreto 033 del 19 de marzo de 2020, comoquiera, que solo este acto administrativo modifica de manera directa e indirecta el acto administrativo principal, esto es el Decreto 032 del 17 de marzo de 2020.

Así las cosas, ésta Sala Unitaria estima que solo procede la acumulación del proceso 2020-00077 al 2020-00076, puesto que el acto administrativo contenido en el Decreto 033 del 19 de marzo de 2020, fue el que en estricto sentido modificó el Decreto 032 del 17 de marzo de 2020, sujeto a control inmediato de legalidad en esta oportunidad. Situación que no ocurre con la Resolución No. 168 del 6 de abril de 2020 por cuanto la misma no dispone modificación alguna frente a los citados Decretos.

Por lo expuesto en el proceso de radicado No. 2020-00265 en que es ponente la Dra. María Josefina no procede la acumulación, por lo que su trámite debe continuarse en el Despacho de la citada Magistrada.

(subrayas de la sala)”

Por lo anterior, el proceso de la referencia continuó su trámite respectivo en el Despacho de la magistrada ponente, estando a la fecha, para proferir el respectivo fallo dentro del medio de control de legalidad adelantado.

## 2. Intervenciones

### 2.1 Intervención de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en las materias relacionadas con el tema objeto de control

No se presentaron intervenciones.

### 2.2 Municipio de Pamplona

El alcalde municipal de Pamplona mediante oficio APD-2020-0278 del 11 de mayo del 2020, puso de presente que la Resolución No. 168 del 6 de abril del 2020 tuvo como sustento fáctico y jurídico: (i) la situación que se atraviesa por cuenta del covid-19, (ii) las disposiciones adoptadas por las autoridades nacionales y locales, tales como, las Resoluciones No. 380 del 10 de marzo y 385 del 12 de marzo proferidas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, el Decreto 308 del 14 de marzo y 000311 del 17 de marzo del 2020, entre otros, emanados por el Gobernador del Departamento Norte de Santander y (iii) lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012.

### 2.3 Ministerio Público

No emitió concepto.

## 2.4 Acto objeto de control de legalidad

El contenido de la Resolución materia de control es el siguiente:

"RESOLUCIÓN NO. 168  
(6-ABR-2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA  
CONJURAR Y ATENDER DE FORMA INMEDIATA UNA NUEVA SITUACIÓN  
DE LA CALAMIDAD PÚBLICA QUE PUEDE COLOCAR EN ALTO RIESGO LA  
SALUD DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE PAMPLONA (NS)  
PRODUCTO DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL COVID 19

El suscrito alcalde municipal de PAMPLONA (NS), en uso de atribuciones  
legales, en especial las conferidas la ley 80 de 1995, ley 1150 de 2007 y  
decreto 1082 de 2015 y

CONSIDERANDO:

QUE, mediante decreto 030 de fecha 17 de marzo de 2020 se declaró la existencia de una situación de Calamidad Pública, en el municipio de PAMPLONA (NS), para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

QUE, dicha situación de calamidad pública y estado de emergencia social, económica y ecológica, igualmente se ha decretado en toda Colombia y con ocasión de la pandemia que esta provocando a nivel mundial el COVID 19.

QUE, el gobierno departamental a la luz de la emergencia sanitaria ordeno el aislamiento obligatorio en todo el departamento Norte de Santander durante los días 21 de marzo de 2020 hasta el 24 de marzo de 2020, inclusive, a través de dos decretos expedidos para el efecto.

QUE, el Gobierno Nacional ha expedido una serie de decretos con las cuales se busca frenar la expansión y contagio de este virus, entre ellas y como principal, la contenida en el decreto 457 del 22 de marzo de 2020 a través del cual ordeno el aislamiento social obligatorio que empezó a regir desde las cero horas del día 25 de Marzo de 2020 y hasta las cero horas del día 13 de abril de 2020, limitándose la libre circulación de personas y vehículos en todo el territorio nacional, salvo unas excepciones expresas.

QUE, la finalidad de dicho aislamiento no es otro que el de evitar la expansión y transmisión del virus reduciéndose a su mínima expresión las aglomeraciones de personas, por el alto riesgo de contagio que representa el mismo.

QUE, la Policía Nacional mediante oficio 030482 de fecha 6 de Abril de 2020 informa que se tiene conocimiento que vienen ingresando cerca de dos mil personas caminantes venezolanas desde el interior del país, que se están quedando en las entradas del MUNICIPIO DE PAMPLONA (NS) por lo que solicita los medios de transporte para su traslado fuera la jurisdicción del casco urbano de pamplona o a la ciudad de Cúcuta (NS)  
- Sector la parada - Villa del Rosario.

QUE, este movimiento masivo de inmigrantes atenta contra todas las medidas de aislamiento preventivo y obligatorio adoptadas a nivel nacional y crea un potencial foco de riesgo de transmisión por COVID 19, por la masiva aglomeración, de estas personas que están retornando a su país de origen y que pueden colocar en un nivel alto de riesgo a nuestra población, sobre todo porque no se conocen las condiciones de higiene, salubridad y sanitarias que estos inmigrantes han tenido que soportar en su viaje, con lo cual se crean condiciones propicias para la transmisión de este virus y el eventual contagio masivo, dada la actual etapa en la que la epidemia se encuentra a nivel nacional y donde con mayor razón deben incrementarse los esfuerzos para propiciar el aislamiento total, esfuerzos que podrán verse opacados si se permite el ingreso descontrolado e indiscriminado de esta población caminante al perímetro urbano de nuestro municipio.

QUE, En virtud de lo expuesto, el municipio de Pamplona (NS), tiene la obligación legal de garantizar y preservar la vida e integridad de sus habitantes frente a situaciones exponenciales de riesgo y transmisión del COVID 19 por lo que se hace necesario contratar el SUMINISTRO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS PARA EL TRASLADO DE POBLACIÓN MIGRANTE QUE LLEGUE AL MUNICIPIO DE PAMPLONA (NS).

QUE, El artículo 42 de la Ley 80 de 1993 señala:

“Artículo 42º.- De la Urgencia Manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la SUMINISTRO, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivo de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y , en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado”

QUE, estas situaciones de exposición, además de todos los otros factores que existen a nivel departamental y nacional indicados por las estadísticas y la forma como se está propagando de forma absolutamente rápida este virus, encuadran dentro de las situaciones señaladas por el artículo 42 ibídem, toda vez que se constituyen en una situación de fuerza mayor que demandada de forma urgente la actuación inmediata de la entidad para conjurar dicha situación de calamidad y evitar un desastre mayor que coloque en riesgo la vida de los habitantes de nuestro municipio si no se toman las medidas necesarias inmediatas y urgentes para evitar tal situación.

QUE, el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del decreto 1082 de 2015 indica que:

“Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta. Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos”.

QUE, conforme a lo anterior esta declaratoria de urgencia constituye el mismo acto de justificación de la contratación directa del servicio para conjurar la situación de riesgo y peligro aquí descrita.

QUE, por lo anterior:

#### RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Declárese la URGENCIA MANIFIESTA como mecanismo excepcional con el fin de contratar de manera directa el SUMINISTRO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS PARA EL TRASLADO DE POBLACION MIGRANTE QUE LLEGUE AL MUNICIPIO DE PAMPLONA (NS) y conforme a los considerandos expuestos.

ARTICULO SEGUNDO: Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se debe enviar a la CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO para lo de su competencia conforme a lo ordenado por el Art. 43 de la ley 80 de 1993.

Dado en PAMPLONA (NS) a los 6 – ABR – 2020.

HUMBERTO PISCIOTTI QUINTERO  
ALCALDE DE PAMPLONA (NS)"

## 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 la Resolución No. 168 del 6 de abril del 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA CONJURAR Y ATENDER DE FORMA INMEDIATA UNA NUEVA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA QUE PUEDE COLOCAR EN ALTO RIESGO LA SALUD DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO (sic) DE PAMPLONA (NS) PRODUCTO DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL COVID 19", resulta pasible de ser analizada 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

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad de la Resolución No. 168 del 6 de abril del 2020 en el presente medio de control inmediato de legalidad dado que, si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el alcalde del Municipio de Pamplona, lo cierto es que no fue dictada 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".<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> 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.

Sobre tal control automático de legalidad en comento, la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>2</sup> 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 2020<sup>3</sup>, 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 interior<sup>4</sup>).

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 necesario<sup>5</sup>".

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

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> Ibidem, pp. 69-70.

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 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 2020<sup>6</sup> se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>7</sup>, así:

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

<sup>7</sup> 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.

“(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos<sup>8</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

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

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

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

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

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>9</sup> o declarada su nulidad.

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

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si

---

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

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

además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>10</sup>.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>11</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>12</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta

---

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

<sup>11</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

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

días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>13</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

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

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.
Marco jurídico para la revisión de las medidas	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.

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

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.

## 4.2 Caso concreto

### 4.2.1 Antecedentes administrativos de la Resolución objeto de control allegados por el Municipio de Pamplona

- ✓ Circular 005 del 2020 emanada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y la Directora del Instituto Nacional de Salud, mediante la cual se imparten directrices para la detención temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante ese riesgo.
- ✓ Decreto 0030 del 17 de marzo del 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Pamplona por medio del cual, se declara la existencia de una situación de calamidad pública en el citado ente territorial y se adoptan otras disposiciones.
- ✓ Decreto 000308 del 14 de marzo del 2020 expedido por el Gobernador de Norte de Santander por medio del cual se declara la calamidad pública en el Departamento Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Decreto 000318 del 20 de marzo del 2020 emanado por el Gobernador de Norte de Santander, por medio del cual se modifica el Decreto 000311 del 17 de marzo del 2020.
- ✓ Resolución No. 000380 del 10 de marzo del 2020 proferida por el Ministerio de Salud de la Protección Social, por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan otras disposiciones.
- ✓ Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020 expedida por el Ministerio de Salud de la Protección Social, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

### 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 determinar si dentro del sub judice es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre la Resolución No. 168 del 6 de abril del 2020 proferida por el alcalde del Municipio de Pamplona, o si, por el contrario, habrá lugar a declarar la improcedencia del presente medio de control.

➤ Que se trate de un acto de carácter general

Ahora bien, según Libardo Rodríguez<sup>14</sup> se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido de la Resolución No. 168 del 6 de abril de 2020, la cual fue transcrita en acápites precedentes, se observa que en ella se desarrollan una serie de medidas de carácter general, a saber: (i) se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Pamplona para prevenir como mecanismo excepcional con el fin de contratar de manera directa el suministro de transporte de pasajeros para el traslado de la población migrante que llegue al municipio de Pamplona y que (ii) inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos se debían enviar a la Contraloría General del Departamento, para lo de su competencia.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que la Resolución 168 del 6 de abril de 2020, resulta ser un acto de carácter general pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos erga omnes pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones de alcance colectivo mas no dirigidas 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

---

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

Plata, aquel concepto tiene que ver con "... una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado."<sup>15</sup>

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. Por lo tanto, es claro que un alcalde ejerce funciones administrativas en su territorio, pues conforme la Constitución Política y los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del mismo.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el Alcalde del Municipio de Pamplona en ejercicio de la función administrativa expidió la Resolución No. 168 de 6 de abril de 2020. 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, la Resolución No. 168 de 6 de abril de 2020 fue expedida por el alcalde del Municipio de Pamplona con fundamento en las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y materializadas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015; además de lo anterior, tuvo como fundamentos de hecho y derecho los siguientes:

- ✓ El Decreto 030 del 17 de marzo del 2020 emanado por el alcalde de Pamplona mediante el cual se declaró una situación de calamidad pública en el citado ente territorial para adelantar acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por covid-19.
- ✓ La situación de calamidad pública y el estado de emergencia Social, Económica y Ecológica se ha decretado en toda Colombia con ocasión de la pandemia que está provocando a nivel mundial el covid-19.
- ✓ El aislamiento obligatorio ordenado en todo el territorio departamental entre el 21 y 24 de marzo del 2020.
- ✓ El Decreto 457 del 22 de marzo del 2020<sup>16</sup> a través del cual ordenó el aislamiento social obligatorio desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de la presente anualidad.

---

<sup>15</sup> Alberto Montaña Plata, Fundamentos de derecho administrativo, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

- ✓ El ingreso de cerca de dos mil personas caminantes venezolanas provenientes del interior del país quienes se están quedando en las entradas del Municipio de Pamplona por lo cual se requieren medio de transporte para su traslado fuera de la jurisdicción del casco urbano del citado ente territorial o a la ciudad de Cúcuta.
- ✓ El alto riesgo que implican las aglomeraciones causadas por estas personas quienes atentan contra las medidas de aislamiento obligatorio adoptadas a nivel nacional y crean un potencial foco de riesgo de transmisión del covid-19, por lo cual se hace necesario contratar el suministro de transporte de pasajeros para el traslado de esa población migrante que llegue al Municipio de Pamplona.
- ✓ El artículo 42<sup>17</sup> de la Ley 80 de 1993<sup>18</sup>.
- ✓ El artículo 2.2.1.2.1.4.2<sup>19</sup>. del Decreto 1082 del 2015<sup>20</sup>.

De acuerdo con lo anterior tenemos que, para el caso sub judice a través de la Resolución No. 168 del 6 de abril del 2020, se adoptaron decisiones que guardan relación con la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Pamplona con el fin de contratar de manera directa el suministro de transporte de pasajeros para el traslado de la población migrante que llegue al citado ente territorial.

Visto lo anterior, considera la Sala que no es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del reseñado Decreto puesto que expresamente no tiene como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, declarado a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, sino dar aplicación a la urgencia manifiesta de que trata la Ley 80 de 1993, que en su artículo 42 consagra:

“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos.

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

<sup>18</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

<sup>19</sup> Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta. Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos

<sup>20</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente."

La Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998, efectuó el estudio de constitucionalidad del artículo 41 y el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 indicando sobre la procedencia de la urgencia manifiesta que:

"Del análisis sistemático de las normas citadas se concluye lo siguiente:

a. Que la "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

b. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: - Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro. - Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción. - Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, - En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

c. Que la declaratoria de "urgencia manifiesta" le permite a la correspondiente autoridad administrativa: - Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993) - Hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993).

d. Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993."

(...) Octava. El parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 es exequible, bajo el entendido de que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

En efecto, la situación que describe el parágrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el parágrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la

modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior.

Cuando se de aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

Ese tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

Es más ese tipo de operaciones están autorizadas de manera general, tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto (...)"

En efecto, advierte la Sala que en el Sub examine, el acto administrativo expedido por el alcalde del Municipio de Pamplona, se motivó en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y en uso de la facultad consagrada en la legislación, para que cualquiera autoridad administrativa haga uso de la urgencia manifiesta a través de acto administrativo debidamente motivado.

Así las cosas, las medidas adoptadas por medio del decreto municipal aquí estudiado podían ser tomadas por el alcalde teniendo en cuenta para ello las normas que le asignan competencia para la declaratoria de urgencia, como lo es, la Ley 80 de 1993, la cual le permite a la correspondiente autoridad administrativa realizar de manera directa, los traslados, ajustes o modificaciones presupuestales internas a que haya lugar, dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente, tal y como fue señalado en el Decreto objeto de control.

Ahora, si bien es cierto el Decreto objeto de control 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 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”<sup>21</sup>, a través de los cuales puede “derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso”<sup>22</sup>.

Aunado a todo lo anterior debe resaltarse a su vez que, si bien dentro del contenido de la Resolución No. 168 del 6 de abril del 2020 se da cuenta de la declaratoria del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, es claro que el citado Decreto presidencial no resulta ser un Decreto legislativo proferido como desarrollo del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarar toda vez que, de hecho, es aquel Decreto el que precisamente declara aquel estado<sup>23</sup>, aunado a que a través de aquel no se adoptan medidas directamente relacionadas con la declaratoria de urgencia manifiesta máxime cuando aquellas, respecto del acto objeto de control, guardan estrecha relación con disposiciones normativas que regulan la materia tales como la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 del 2015.

Sumado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral de la Resolución No. 168 del 6 de abril del 2020 puede observarse que en ninguna parte el alcalde del Municipio de Pamplona refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico para expedir el acto administrativo objeto de control actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias derivadas de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En conclusión, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, la Resolución No. 168 del 6 de abril del 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA-

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia C-979 del 13 de noviembre del 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería

<sup>22</sup> ibídem

<sup>23</sup> Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas acabo.”

(...)

y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

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 la Resolución No. 168 del 6 de abril del 2020 " POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA CONJURAR Y ATENDER DE FORMA INMEDIATA UNA NUEVA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA QUE PUEDE COLOCAR EN ALTO RIESGO LA SALUD DE LA POBLACIÓN DEL MUNIICPIO (sic) DE PAMPLONA (NS) PRODUCTO DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL COVID 19", emanada por el alcalde del Municipio de Pamplona, por 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 Pamplona y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, PUBLICAR la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

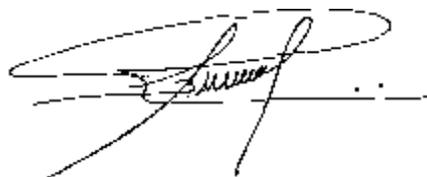
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,  
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de la fecha)



**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, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)  
Magistrado Sustanciador: MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00260-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto No. 029 del 19 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 no. 029 del 19 de marzo del 2020 "POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19", proferido por el alcalde municipal de Sardinata.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 25 de abril del 2020, el Secretario de Gobierno del Municipio de Ocaña, remitió copia digital firmada del Decreto 029 del 19 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 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.

### 2. Intervenciones

2.1 Intervención de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en las materias relacionadas con el tema objeto de control

No se presentaron intervenciones.

2.2. Municipio de Sardinata

No intervino en el presente asunto.

### 2.3. Ministerio Público

El representante del Ministerio Público mediante concepto No. 064 del 26 de mayo del 2020 proferidos dentro de los expedientes reseñados, pone de presente lo siguiente:

En un primer momento hace una extensa explicación respecto al hecho notorio que constituye que desde el mes de marzo se atraviesa por una emergencia sanitaria global sin precedentes por cuenta del nuevo coronavirus Covid-19, en virtud de lo cual las distintas autoridades del orden nacional han adoptado diversas medidas, tales como, la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica, y demás orientadas hacer frente a la citada crisis.

Así mismo, hace alusión, de una parte, a aquellas características que rigen el control inmediato de legalidad, y de otra, a que, de conformidad con lo establecido en la Ley 137 artículo 20, la Ley 1437 artículos 136 y 151.1, corresponde a los Tribunales conocer privativamente y en única instancia, del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, de acuerdo al lugar donde se expidan.

Seguidamente expone el representante del Ministerio Público que, el Presidente de la República por expresas atribuciones constitucionales cuenta con potestad normativa, en desarrollo de la cual expide decretos de diversa naturaleza, controlables por diferentes vías y por diversas autoridades judiciales. Por regla general, los decretos expedidos son de contenido administrativo, susceptibles de control a través de los medios establecidos al efecto en la parte segunda, Título III de la Ley 1437 y leyes especiales, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa; excepcionalmente tienen fuerza material de ley, en los específicos eventos autorizados por el Constituyente, dentro de los cuales caben mencionar los decretos leyes (artículo 150.1013), los decretos legislativos (artículos 212 a 215) y los decretos leyes especiales (artículo 341 inciso 314), los cuales se controlan por vía de acción de inconstitucionalidad o en forma automática, por la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 241 numerales 5 y 7 de la Constitución Política.

En cuanto a los decretos legislativos afirma que aquellos son los que expide el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, por habilitación conferida en los artículos 212 al 215 de la Constitución Política, mediante los cuales se declaran los estados de excepción (guerra

exterior, conmoción interior, emergencia económica, social y ecológica), se disponen sus prórrogas, como también, se adoptan las medidas estrictamente necesarias orientadas a conjurar la situación de crisis que originó la declaratoria del estado de excepción, las que deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos, no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales y, en todo caso, deben respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

En este sentido reseña el agente del Ministerio Público que, respecto de los decretos de contenido administrativo, se tratan de enunciados normativos expedidos por el Presidente de la República o el Gobierno en las circunstancias previstas por la Constitución, cuyo contenido y alcance material está sometido, de una parte, a las leyes que les sirven de fundamento y, de otra, a las demás leyes del sistema, ya que de no ser así perderían sentido las garantías constitucionales de las reservas de ley y el principio de legalidad. Por ende, su fuerza vinculante es inferior a la de las leyes y a los decretos de contenido legislativo. En la mayoría de los casos sirve el criterio de la función administrativa para distinguirlos, por ser esta función la de mayor uso en la expedición de estos.

De acuerdo con lo anterior y descendiendo al caso en concreto expone el Procurador 24 judicial II para asuntos administrativos que, al revisar el decreto sometido a control inmediato de legalidad, Decreto 029 del 19 de marzo de 2020, se encuentra que fue expedido por autoridad del orden territorial (alcaldía del municipio de Sardinata), comprensión del Departamento Norte de Santander. También, que las medidas dispuestas son de carácter general en ejercicio de función administrativa (por no ser formalmente legislativa ni judicial, además de encontrarse vinculadas directamente con la consecución de intereses públicos), al adoptar una medida preventiva ante la propagación del virus coronavirus COVID-19.

Sin embargo, afirma que, de conformidad con los fundamentos normativos en desarrollo de los cuales se expidió el acto materia de control, se observa en su contenido que aquel invoca, además de una serie de disposiciones constitucionales (artículos 2, 296 y 315), las leyes 136, 1551 y 1801, que hacen parte del poder normal de policía, como el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19", expedido por el Gobierno nacional, invocando el ejercicio de facultades constitucionales y legales en especial las que le confiere 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; Decreto este último que 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 189-428 y 296 de la Constitución Política y que debe desarrollar con sujeción al poder de policía establecido en la ley.

En virtud de lo anterior afirma el agente del ministerio público que las medidas adoptadas lo fueron en desarrollo de un Decreto de contenido administrativo, no 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; pues, de hecho, en el Decreto sometido a control de manera expresa se consignó, dentro de las consideraciones. "Que se hace necesario dar cumplimiento a las instrucciones del señor presidente de la República en el Decreto 420 de 2020".

Así las cosas concluye el representante del Ministerio Público que, dentro del presente caso no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el Decreto 029 del 2020, expedido por el alcalde de Sardinata, 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.

Finalmente señala 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 el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad.

#### 2.4 Acto objeto de control de legalidad

DECRETO N° 029  
(MARZO 19 DE 2020)

“POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO  
EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA  
PANDEMIA DE COVID 19”

EL ALCALDE del Municipio de Sardinata, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales 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 de acuerdo a lo establecido en 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 Republica se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y ordenes de los gobernadores de aplicaran 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 Republica.

Que conforme al artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el Presidente de la Republica, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que la Organización Mundial de la Salud – OMS -, declaro el 11 de marzo del presente año, pandemia por COVID-19, esencialmente por a velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas las para identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medias preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el presidente de la republica mediante decreto 420 del 18 de marzo de 2020 impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, por parte de los alcaldes y gobernadores, entre las que se encuentran la de prohibir el consumo de bebidas embriagante, reuniones y aglomeraciones en el periodo de tiempo comprendido entre el 19 de marzo y el 30 de mayo de 2020.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la Republica o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán, entre otras, las siguientes funciones: (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la Republica y del respectivo gobernador; y (ii) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

Que se hace necesario dar cumplimiento a las instrucciones del señor presidente de la Republica en el decreto 420 de 2020.

Que, por lo anteriormente expuesto,

#### DECRETA

ARTICULO PRIMERO. Prohíbese en el municipio de Sardinata, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. PARAGRAFO. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO SEGUNDO. Prohíbanse en el municipio de Sardinata, las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

ARTICULO TERCERO. El incumplimiento de lo establecido en el presente decreto será sancionado conforme a lo establecido en el Código de Policía y Convivencia.

ARTICULO CUARTO. El presente decreto rige a partir de su publicación.

Dado en Sardinata, a los diecinueve (19) días del mes de marzo de dos mil veinte (2.020).

HERMIDES MONCADA OSORIO  
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 los Decretos 029 del 19 de marzo de 2020 proferidos por el alcalde del Municipio de Sardinata, 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

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad del Decreto 029 del 19 de marzo 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 Sardinata, lo cierto es que no se pueden entender como expedido 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".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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-

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 1994<sup>2</sup> 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 2020<sup>3</sup>, 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 interior<sup>4</sup>).

---

03-15-000-2010-00411-00(CA) Actor: Gobierno Nacional Demandado: Presidencia de la República.

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

<sup>4</sup> 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

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 necesario<sup>5</sup>.

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 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

---

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

<sup>5</sup> Ibidem, pp. 69-70.

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 2020<sup>6</sup> se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>7</sup>, 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 públicos<sup>8</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

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

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

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

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

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 urgencia<sup>9</sup> o declarada su nulidad.

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

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

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>10</sup>.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>11</sup>, que regula el

---

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

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

<sup>11</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado

procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>12</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>13</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

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

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

Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

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

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

	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.
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.

## 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 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 el Decreto 029 del 19 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Sardinata.

➤ Que se trate de un acto de carácter general

Ahora bien, según Libardo Rodríguez<sup>14</sup> se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 029 del 19 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 precisamente a través del acto objeto de control se dispone prohibir en el Municipio de Sardinata (i) el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, y (ii) las aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas.

Bajo este derrotero se puede dar cuenta que lo anterior resulta ser regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada, por lo cual, este requisito de procedibilidad se encuentra satisfecho.

➤ 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."<sup>15</sup>

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

---

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

<sup>15</sup> 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 el Decreto 029 del 19 de marzo del 2020 fue proferido por el alcalde del Municipio de Sardinata en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en el aquellas disposiciones constitucionales y legales aplicables, las cuales, de acuerdo con el análisis integral del contenido del acto administrativo, se puede entender que se sustentan en el art. 2 y 315 de la constitución política así como el art. 198 de la Ley 1801 del 2016 y el art. 91 de la Ley 136 de 1994; facultades anteriores en virtud de las cuales se deriva que el burgomaestre municipal, entra otras potestades, se desempeña como autoridad de policía del Municipio y en función de ello tiene a su cargo conservar el orden público de conformidad con la Ley y las instrucciones del Presidente de la República.

Así las cosas, se tiene que el Alcalde del Municipio de Sardinata en uso de las atribuciones expuestas profirió el Decreto objeto de control, 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 la consecución 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, el Decreto 029 del 19 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Sardinata, en líneas generales, tienen como fundamento de hecho y de derecho los siguientes:

- ✓ Los artículos 2<sup>16</sup>, 296<sup>17</sup> y 315<sup>18</sup> de la constitución política.

<sup>16</sup> ARTICULO 2o. 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.

<sup>17</sup> ARTICULO 296. 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.

<sup>18</sup> ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

- ✓ El artículo 198<sup>19</sup> de la Ley 1801 del 2016<sup>20</sup>.
- ✓ La Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020<sup>21</sup> expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- ✓ El Decreto 420 del 18 de marzo del 2020<sup>22</sup> proferido por el Presidente de la República.
- ✓ El artículo 91<sup>23</sup> de la Ley 136 de 1994<sup>24</sup> modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 del 2012<sup>25</sup>.
- ✓ La necesidad de dar cumplimiento a las instrucciones del Presidente de la República mediante Decreto 420 del 18 de marzo de 2020.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante el Decreto 029 del 19 de marzo de 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 y el desarrollo de facultades legales ordinarias, 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 no resulta ser en desarrollo de las potestades de excepción adoptadas por el Presidente de la República a través de los Decretos legislativos proferidos por éste dentro el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado sino que, por el contrario, tienen

---

<sup>19</sup> ARTÍCULO 198. AUTORIDADES DE POLICÍA. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana. Son autoridades de Policía:

1. El Presidente de la República.
2. Los gobernadores.
3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.

(...)

<sup>20</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

<sup>21</sup> Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus

<sup>22</sup> Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19

<sup>23</sup> ARTÍCULO 91. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente: > Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...)

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;

<sup>24</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>25</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

como fundamento el desarrollo, de un parte, de facultades ordinarias materializadas especialmente en los arts. 2, 296 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 1801 de 2016, las cuales guardan relación con las atribuciones con las cuales que cuentan los burgomaestres municipales como autoridad encargada de conservar el orden público 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, y de otra, el acatamiento de lo dispuesto en el Decreto 420 del 18 de marzo del 2020 proferido por el Presidente de la República, cuya naturaleza no es la de ser un decreto legislativo, sino que fueron expedidos 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 Carta Política. 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 Constitución Política.

Aunado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral del Decreto 029 del 19 de marzo de 2020 puede observarse que en ninguna parte el Alcalde del Municipio de Sardinata 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.

Así las cosas queda claro que, en definitiva, las decisiones adoptadas por el burgomaestre municipal de Sardinata y objeto de control a través de este medio judicial, no fueron expedidas en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, de conformidad con lo expuesto en precedencia; en consecuencia, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el Decreto 029 del 19 de marzo de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

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 del Decreto 029 del 19 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Sardinata "POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19", 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 Sardinata 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,

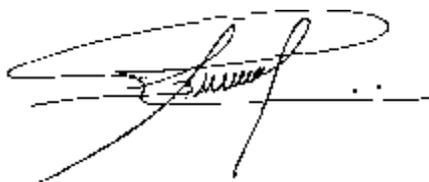
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de la fecha)



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA  
MAGISTRADO



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI  
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
MAGISTRADO



ROBI EL 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, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00370-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-</b>

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. 040 del 30 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde de Herrán – Norte de Santander, **“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 038 DEL 28 DE ABRIL DE 2020”**.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del **14 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 15 de mayo** del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador 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:

El Alcalde del Municipio de **Herrán** mediante oficio **GEM-100-52.05 del 20 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 040 del 30 de abril de 2020**, los cuales se contraen al Decreto **038 del 20 de abril 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 040 del 30 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Herrán, **“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 038 DEL 28 DE ABRIL DE 2020”**, habiéndose modificado solamente el artículo 5º del Decreto 038, 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.

Precisa la Sala que mediante el Decreto No. 040 del 30 de abril de 2020, solamente se modificó el artículo 5º del Decreto 038 del 28 de abril de 2020, para regular las condiciones para el ejercicio de actividades físicas y deportivas durante el tiempo del aislamiento preventivo obligatorio en la comprensión municipal de Herrán.

Luego del análisis del texto del referido Decreto No. 040, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Herrán, 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. 040 del 30 de abril de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Herrán, no es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto No. 040 del 30 de abril de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de El Herrán,

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. **040 del 30 de abril de 2020**, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Herrán, **“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 038 DEL 28 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 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 en virtud de lo ordenado en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 por el Presidente de la República se expidió el decreto 038 del 28 de abril de 2020 en el cual se adoptaron medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Herrán.*

*Que en el artículo quinto del mencionado decreto se dictaron medidas tendientes a regular el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, limitándolas al horario de 5:00 a 7:00a.m.*

*Que en reunión del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del municipio llevada a cabo el día 29 de abril de 2020 se recomendó reglamentar los horarios y rutas para ejercer estas actividades.*

*Que conforme a lo establecido en el numeral 37 del artículo 3 del decreto 593 de 2020, los alcaldes son los encargados de fijar las medidas, instrucciones y horarios de esta excepción.*

*Que por lo anteriormente expuesto se hace necesario modificar el decreto 038 del 28 de abril de 2020.*

*Que por lo anteriormente este despacho*

### **DECRETA**

**ARTICULO PRIMERO.** *Modificar el artículo quinto del decreto 038 del 28 de abril de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:*

**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 establecen las siguientes condiciones:*

- 1. Periodo máximo de una (01) hora diaria.*
- 2. De martes a viernes, se podrán realizar estas actividades en el horario de 6:00 a.m. a 7:00 a.m. en la vía Ragonvalia hasta el kilómetro 1.*  
*En la vía a la vereda El Molino de 3:00 a 4:00 p.m.*  
*En la vía vereda El Llano de 4:00 a 5:00 p.m.*
- 3. Los días sábado, se podrán realizar estas actividades en el horario de 6:00 a 7:00 a.m. en la vía Ragonvalia hasta el kilómetro 1.*
- 4. El coordinador de deportes contratado por el municipio será el encargado de llevar el registro de las personas que van a realizar estas actividades.*
- 5. Todas las personas que vayan a realizar estas actividades deberán 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 SEGUNDO.** *El presente decreto rige a partir de su expedición y 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 fijar las reglas para las actividades deportivas en el Municipio de Herrán, 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, 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 040 del 30 de abril de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Herrán, 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 Decretos No. 593 del 24 de abril de 2020 (el cual es enunciado por el señor Alcalde como fundamento 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 el citado Decreto 593 fue proferido por el Presidente a fin de impartir instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y para el mantenimiento del orden público, y en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales conferidas 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, el Presidente no profirió el precitado Decreto como un Decreto legislativo en desarrollo 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 2020<sup>1</sup>, 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*

---

<sup>1</sup>Providencia 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.**

*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.

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. 040 del 30 de abril de 2020, “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 038 DEL 28 DE ABRIL DE 2020”**, proferido por el señor Alcalde del Municipio Herrán, 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 Herrán 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



**MARÍA 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, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00354-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-</b>

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. 025 del 13 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Ragonvalia, Norte de Santander, *“POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE ADELANTAN EN LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS DE LA ALCALDÍA DE RAGONVALIA”*.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del **14 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 impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

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

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador 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:

No se realizaron intervenciones.

### 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 025 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, “*POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE ADELANTAN EN LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS DE LA ALCALDÍA DE RAGONVALIA*” es pasible de ser analizado en el presente medio de control, y en caso positivo, este se encuentra conforme al ordenamiento legal vigente?

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

Luego del análisis del texto del Decreto 025 del 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, así como del ordenamiento jurídico superior, la Sala considera, de una parte, que sí hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control, dado que se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, y además fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo 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, esto es, en desarrollo del Decreto Legislativo 491 del 2020.

De otra parte, la Sala estima que el citado Decreto 025 debe ser declarado ajustado a derecho, como quiera que se encuentra conforme con el ordenamiento legal vigente.

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

### 2.4.1.- 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, social y ecológica 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 para el trámite de los procesos que se surten en ejercicio 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 025 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde de Ragonvalia, sí es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, al haber sido proferido en desarrollo del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, el cual fue expedido dentro**

## **la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de emergencia económica y social.**

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado Decreto No. 025 del 13 de abril de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Ragonvalia, “*POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE ADELANTAN EN LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS DE LA ALCALDÍA DE RAGONVALIA*”.

Resulta pertinente transcribir el texto del mencionado Decreto:

### **“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.*

*Que 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 conforme a lo establecido en el artículo 315-3 de la Constitución Política es función del Alcalde “Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y prestaciones de los servicios a su cargo”*

*Que de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causas Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que el Gobernador del Departamento Norte de Santander ante la situación anteriormente descrita, mediante Decreto 0308 del 14 de marzo de 2020, previo concepto favorable del Comité Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres declaró la existencia de una situación de calamidad pública en la jurisdicción departamental.*

*Que mediante Decreto 015 del diecisiete (17) de marzo este despacho declaró un estado de calamidad pública en el municipio de Ragonvalia, por causa de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19.*

*Que mediante Decreto 0457 del 22 de marzo de 2020 el Presidente de la República imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público y ordena el aislamiento social obligatorio a partir del 25 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020, en todo el territorio nacional.*

*Que mediante Decreto 015 del diecisiete (17) de marzo se modificó la jornada laboral en la alcaldía municipal, limitando la atención al público al horario comprendido entre las 8:00 a.m. y 2:00 p.m. en jornada continua ininterrumpida.*

*Que el artículo 118 del Código General del Proceso establece en su inciso final “En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado”*

*Que el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 consagra “ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.*

*Que el municipio de Ragonvalia adelanta procedimientos administrativos policivos y tributarios que involucran ciudadanos a los cuales se les ha restringido la movilidad en virtud de las medidas mencionadas anteriormente, no pudiendo en la mayoría de los casos acudir a las instalaciones de la alcaldía municipal.*

*Que mediante Decreto 019 del 04 de abril de 2020 se ordenó la suspensión de términos de todas las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa de la alcaldía municipal de Ragonvalia hasta el 12 de abril de 2020.*

*Que mediante Decreto 0531 del 08 de abril de 2020 el Presidente de la República imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público y ordena el aislamiento social obligatorio a partir del 13 de abril de 2020 y hasta el 27 de abril de 2020, en todo el territorio nacional.*

*Que se hace necesario garantizar a todos los ciudadanos el debido proceso y derecho de defensa, los cuales tienen la categoría de fundamentales en nuestra Constitución Política conforme al artículo 29, en los procedimientos administrativos en que son parte y son adelantados por la alcaldía municipal de Ragonvalia.*

*Que en el artículo 6 del decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, el Presidente de la República facultó a las autoridades administrativas para suspender mediante acto administrativo los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, por razones del servicio y como consecuencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y mientras esta permanezca vigente.*

*Que mediante Decreto 0531 del 08 de abril de 2020 el Presidente de la República imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público y ordena el aislamiento social obligatorio a partir del 13 de abril de 2020 y hasta el 27 de abril de 2020, en todo el territorio nacional.*

*En mérito de lo anteriormente expuesto:*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Suspender los términos en todas las actuaciones administrativas que adelantan las diferentes dependencias de la alcaldía municipal de Ragonvalia hasta el 30 de mayo de 2020.*

**PARÁGRAFO:** *Los términos para responder los derechos de petición en los cuales los peticionarios hayan autorizados la notificación de la decisión por*

*correo electrónico o físico y no requieran la práctica de pruebas u otra actuación adicional no se suspenderán y aplicarán los establecidos en el artículo 5 del decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.*

**ARTICULO SEGUNDO:** *Publíquese el presente acto administrativo en la página web del municipio y comuníquese a todas las dependencias de la administración municipal.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *La suspensión aquí ordenada no aplica a los procesos contractuales adelantados por el municipio, los cuales tendrán reglamentación especial en caso de que se considere necesario.*

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

Conforme a lo anterior, se tiene entonces que el texto de dicho Decreto, corresponde a un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde de Ragonvalia y además hace alusión expresa a que las medidas se toman en aplicación del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, por medio del cual se autorizó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa y se dictaron otras medidas, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

De tal suerte que el citado Decreto Municipal 025 constituye el desarrollo concreto de un Decreto Legislativo dictado por el Presidente, lo cual genera que sí sea procedente el medio control inmediato de legalidad para revisar la validez jurídica del citado acto municipal.

**2.5.- Las decisiones contenidas en el Decreto Municipal 025 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde de Ragonvalia, se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico.**

Como ya se explicó anteriormente, el Decreto 025 del 13 de abril de 2020, se expidió por el Alcalde de Ragonvalia, en desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020, decidiendo suspender los términos de todas las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa de la alcaldía municipal de Ragonvalia hasta el día 30 de mayo de 2020.

El Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional».

A través de dicho Decreto se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se tomaron medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417.

En los artículos quinto y sexto del Decreto 491 se dispuso lo siguiente:

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

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

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

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es claro para la Sala que del texto de dichas normas se extraen los siguientes temas: (i) se amplió los términos que existen en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 para la atención de peticiones por parte de las autoridades, (ii) se facultó a las autoridades administrativas, por razones del servicio y como consecuencia de la emergencia sanitaria declarada por el Covid-19, (iii) para que a través de acto administrativo procedieran a suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que se adelanten en sede administrativa.

Resulta pertinente traer a colación el hecho de la Corte Constitucional<sup>1</sup> declaró ajustada a la Constitución el Decreto Legislativo 491 de 2020, con excepción del Artículo 12, el parágrafo 1º del Artículo 6º y la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG” contemplada en el inciso 2º del Artículo 7º.

Es decir, que respecto del artículo 6º se declaró inexecutable el parágrafo 1º que era del siguiente tenor: “*Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales*”.

De lo expuesto en los citados boletines se destaca lo siguiente:

*“Con ponencia del Magistrado, **Luís Guillermo Guerrero**, la Sala Plena consideró que las disposiciones del Decreto 491 de 2020, salvo el Artículo 12 y los apartados sindicados de los artículos 6º y 7º, se ajustan, en términos generales, al ordenamiento superior, puesto que atienden a los presupuestos formales y materiales establecidos en el derecho positivo (Constitución Política, Ley 137 de 1994 y tratados internacionales sobre derechos humanos).*

*Por su parte, se condicionó el artículo 5º bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes, pues, de conformidad con la legislación vigente sobre la materia, se encuentran en una situación similar a la de las autoridades.*

*Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6º) puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el COVID-19”*

De tal suerte que, para el caso concreto, es claro que el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, en desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020, estaba facultado para suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que se adelantaban en sede administrativa, esto es, en la Alcaldía Municipal de Ragonvalia, a efectos de evitar la afectación de los derechos de las personas que por las medidas del aislamiento preventivo obligatorio y similares, quedaron en imposibilidad física de asistir a la sede de la Alcaldía para la interacción con la administración municipal.

Se trató del ejercicio de una facultad administrativa con pleno respaldo en el precitado decreto legislativo 491 de 2020, y la misma se ejecutó por un término concreto del 13 de abril y hasta el 30 de mayo de 2020, todo lo cual refleja el ejercicio

---

<sup>1</sup> Lo anterior conforme a la información que obra en la página web de la Corte Constitucional, boletín No. 116, complemento del boletín No. 115.

de una actuación razonable y proporcional por parte del Alcalde del Municipio de Ragonvalia.

Ahora bien, en el párrafo del artículo primero del Decreto 025<sup>2</sup>, se señaló que no se suspendían los términos para responder peticiones en los cuales los peticionarios hayan autorizado la notificación de la decisión por correo electrónico o físico y no requieran la práctica de pruebas u otra actuación adicional, de conformidad con el artículo 5<sup>o</sup> del Decreto Legislativo 491 de 2020.

Al respecto la Sala precisa que en el artículo 5<sup>o3</sup> del Decreto Legislativo 491 de 2020 no se previó regla alguna relacionada con la suspensión de términos para contestar peticiones, por cuanto lo que se decidió por el Presidente en dicho artículo fue ampliar los términos señalados en el artículo 14 de la ley 1437 de 2011 para resolver las peticiones que estaban en curso cuando se declaró la emergencia sanitaria o que se radiquen dentro de la misma.

Se indicó también que cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los nuevos plazos allí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en el citado artículo 5<sup>o</sup>.

Se dispuso igualmente que en los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

De tal suerte que la Sala entiende que en el párrafo del artículo 1<sup>o</sup> del Decreto municipal 025, se tomó una decisión ajustada al citado artículo 5<sup>o</sup> del Decreto 491, en la medida en que lo pretendido por el Alcalde fue señalar que frente a las peticiones en las cuales los peticionarios hayan autorizado la notificación de la decisión por correo electrónico o físico y no requieran la práctica de pruebas u otra actuación adicional, no se suspendían los términos para contestar y que se aplicarían los nuevos términos ampliados en el referido artículo 5<sup>o</sup>.

Como ya se advirtió anteriormente, el referido artículo 5<sup>o</sup> fue declarado constitucional por la Corte Constitucional, pero condicionado “*bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes, pues, de conformidad con la legislación vigente sobre la materia, se encuentran en una situación similar a la de las autoridades.*”.

Así las cosas, la decisión contenida en el párrafo del artículo 1<sup>o</sup> del Decreto municipal 025, también resulta conforme con el condicionamiento hecho por la Corte

---

<sup>2</sup> **PARÁGRAFO:** *Los términos para responder los derechos de petición en los cuales los peticionarios hayan autorizados la notificación de la decisión por correo electrónico o físico y no requieran la práctica de pruebas u otra actuación adicional no se suspenderán y aplicarán los establecidos en el artículo 5 del decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.*

<sup>3</sup> “*Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

al artículo 5º del Decreto 491 de 2020, por lo cual habrá de declararse ajustado a derecho.

Resta recordar que, como se señaló en párrafos anteriores, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Parágrafo 1º del artículo 6º del Decreto 491<sup>4</sup>, en el cual se permitía la suspensión de términos para el pago de sentencias judiciales, frente a lo cual resultaría contraria a derecho la suspensión de términos que se hubiese hecho en el Municipio para el pago de las obligaciones contenidas en sentencias judiciales.

Al revisarse el texto del Decreto 025 del 13 de abril de 2020 no se observa que se haya tomado decisión alguna con suspender términos para el pago de sentencias judiciales a cargo del Municipio, por lo cual nada hay que reprochar por este tema respecto del Decreto 025, objeto de revisión.

Finalmente, la Sala destaca que, tal como lo precisó la Corte Constitucional, es razonable presumir que la suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa, con base en el artículo 6º del Decreto 491, podrá generar en casos concretos la afectación de derechos de los usuarios como el debido proceso, empero, tal restricción de derechos fue encontrada ajustada a la constitución, dado que se trata de una medida temporal con la cual se pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el COVID-19.

De otra parte, debe la Sala resaltar que la decisión que se toma por este Tribunal respecto de la legalidad del Decreto 025 del 13 de abril de 2020 hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, que resulta posible que cualquier ciudadano ejercite el medio de control de nulidad en contra del mismo para cuestionar la legalidad de aquel, por violación de normas superiores diferentes a las que fueron analizados en esta providencia.

Ello es así, por cuanto expresamente en el inciso primero del artículo 189 del CPACA, se establece dicha regla, cuando señala que los efectos de la sentencia que se dicta en el medio de control inmediato de legalidad, son erga omnes, es decir, sólo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen en dicho caso.

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

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

Así las cosas, sin perjuicio de la decisión que adopta la Sala en esta oportunidad, se advierte que resulta válido que la jurisdicción contenciosa pueda efectuar un

---

<sup>4</sup> Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales”.

nuevo análisis de legalidad sobre el Decreto 025 del 13 de abril de 2020, en el evento en que sea enjuiciado por cualquier persona a través del medio de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, pues se reitera que la presente sentencia hace solamente tránsito a cosa juzgada relativa.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO:DECLARAR** ajustado a derecho el Decreto 025 del 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde de Ragonvalia, *“POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE ADELANTAN EN LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS DE LA ALCALDÍA DE RAGONVALIA”*, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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

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

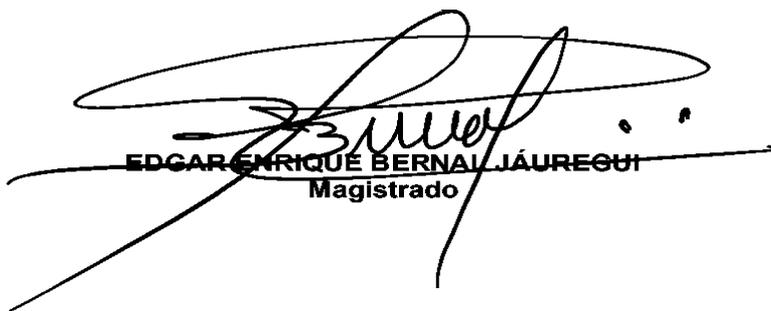
**CUARTO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**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

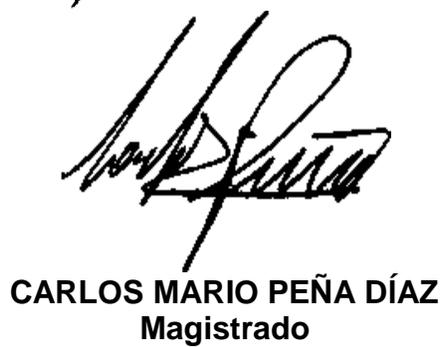
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**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, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00349-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a proferir sentencia de Única Instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto No. 019 del 04 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, **“POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE ADELANTAN EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ALCALDIA DE RAGONVALIA”**.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 14 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 impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

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

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador 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:

No se realizaron intervenciones.

### 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 019 del 04 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, “**POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE ADELANTAN EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ALCALDIA DE RAGONVALIA**” es posible de ser analizado a través del presente medio de control, y en caso positivo, este se encuentra conforme al ordenamiento legal vigente?*

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

Luego del análisis del texto del Decreto 019 del 04 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, así como del ordenamiento jurídico superior, la Sala considera, de una parte, que sí hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control, dado que se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde, y además fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo 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, esto es, en desarrollo del Decreto Legislativo 491 del 2020.

De otra parte, la Sala estima que el citado Decreto 019 debe ser declarado ajustado a derecho, como quiera que se encuentra conforme con el ordenamiento legal vigente.

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

### 2.4.1.- 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, social y ecológica 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 para el trámite de los procesos que se surten en ejercicio 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 019 del 04 de abril de 2020, expedido por el Alcalde de Ragonvalia, sí es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, al haber sido proferido en desarrollo del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, el cual fue expedido dentro la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de emergencia económica y social.**

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado **Decreto No. 019 del 04 de abril de 2020**, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Ragonvalia **“POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE ADELANTAN EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ALCALDIA DE RAGONVALIA”**

Resulta pertinente transcribir el texto del mencionado Decreto:

**CONSIDERANDO**

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2020-00349-00  
**Control Inmediato de Legalidad - Decreto 019 de 2020,**  
**Municipio de Ragonvalia**

*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.*

*Que 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 conforme a lo establecido en el artículo 315-3 de la Constitución Política es función del alcalde “Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo...”*

*Que de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que el Gobernador del Departamento Norte de Santander, ante la situación anteriormente descrita, mediante Decreto 0308 del 14 de marzo de 2020, previo concepto favorable del Comité Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres declaró la existencia de una situación de calamidad pública en la jurisdicción departamental.*

*Que mediante Decreto 015 del diecisiete (17) de marzo este despacho declaró un estado de calamidad pública en el municipio de Ragonvalia, por causa de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19.*

*Que mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el Presidente de la República imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público y ordena el aislamiento social obligatorio a partir del 25 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020, en todo el territorio nacional.*

*Que mediante Resolución 128 del 16 de marzo de 2020 la Procuraduría General de la Nación suspendió términos en las actuaciones disciplinarias, como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, entre el 17 y 31 de marzo de 2020.*

*Que el Consejo Superior de la Judicatura mediante acuerdo PCSJA20-1157 del 15 de marzo de 2020 suspende los términos judiciales en todo el país a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, prorrogado mediante acuerdo del 19 de marzo prorrogó la suspensión desde el 21 de marzo hasta el 13 de abril del año en curso.*

*Que mediante Decreto 015 del diecisiete (17) de marzo se modificó la*

*jornada laboral en la alcaldía municipal, limitando la atención al público al horario comprendido entre las 8:00 a.m y 2:00 p.m en jornada continua ininterrumpida.*

*Que el artículo 118 del Código General del Proceso establece en su inciso final establece: “En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que cualquiera circunstancia permanezca cerrado el juzgado”*

*Que en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 consagra “ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.*

*Que el municipio de Ragonvalia adelanta procedimientos administrativos policivos y tributarios que involucran ciudadanos a los cuales se les ha restringido la movilidad en virtud de las medidas mencionadas anteriormente, no pudiendo en la mayoría de casos acudir a las instalaciones de la alcaldía municipal.*

*Que se hace necesario garantizar a todos los ciudadanos el debido proceso y derecho de defensa, los cuales tienen la categoría de fundamentales en nuestra Constitución Política conforme al artículos 29, en los procedimientos administrativos en que son parte y son adelantados por la alcaldía municipal de Ragonvalia.*

*Que el artículo 6 del decreto 491 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020, consagró la posibilidad d suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa por parte de todos los órganos o entidades que conforman las ramas del poder público en todos los niveles.*

*En mérito de lo anteriormente expuesto:*

### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Suspender los términos de todas las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa de la alcaldía municipal de Ragonvalia hasta el 12 de abril de 2020.*

**ARTICULO SEGUNDO.** *Publíquese el presente acto administrativo en la página web del municipio y comuníquese a todas las dependencias de la administración municipal.*

**ARTICULO TERCERO.** *La suspensión aquí ordenada no aplica a los procesos contractuales adelantados por el municipio, los cuales tendrán reglamentación especial en caso de que se considere necesario*

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

Conforme a lo anterior, se tiene entonces que el texto de dicho Decreto, corresponde a un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular el Alcalde de Ragonvalia y además hace alusión expresa a que las medidas se toman en aplicación del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, por medio del cual se autorizó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede

administrativa y se dictaron otras medidas, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

De tal suerte que el citado Decreto Municipal 019 constituye el desarrollo concreto de un Decreto Legislativo dictado por el Presidente, lo cual genera que sí sea procedente el medio control inmediato de legalidad para revisar la validez jurídica del citado acto municipal.

## **2.5.- Las decisiones contenidas en el Decreto Municipal 019 del 04 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico.**

Como ya se explicó anteriormente, el Decreto 019 del 04 de abril de 2020, se expidió por el Alcalde de Ragonvalia, en desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020, decidiendo suspender los términos de todas las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa de la alcaldía municipal de Ragonvalia hasta el 12 de abril de 2020.

El Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional».

A través de dicho Decreto se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se tomaron medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417.

En el artículo sexto del Decreto 491 se estableció lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

*Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.” (Resaltado fuera del texto).*

Es claro para la Sala que del texto de dicha norma se extraen los siguientes temas: (i) Se facultó a las autoridades administrativas, por razones del servicio y como consecuencia de la emergencia sanitaria declarada por el Covid-19, (ii) para que a través de acto administrativo procedieran a suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que se adelanten en sede administrativa.

Resulta pertinente traer a colación el hecho de la Corte Constitucional<sup>1</sup> declaró ajustada a la Constitución el Decreto Legislativo 491 de 2020, con excepción del Artículo 12, el parágrafo 1º del Artículo 6º y la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG” contemplada en el inciso 2º del Artículo 7º.

Es decir, que respecto del artículo 6º se declaró inexecutable el parágrafo 1º que era del siguiente tenor: “*Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales*”.

De lo expuesto en los citados boletines se destaca lo siguiente:

*“Con ponencia del Magistrado, **Luís Guillermo Guerrero**, la Sala Plena consideró que las disposiciones del Decreto 491 de 2020, salvo el Artículo 12 y los apartados sindicados de los artículos 6º y 7º, se ajustan, en términos generales, al ordenamiento superior, puesto que atienden a los presupuestos formales y materiales establecidos en el derecho positivo (Constitución Política, Ley 137 de 1994 y tratados internacionales sobre derechos humanos).*

*Por su parte, se condicionó el artículo 5º bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes, pues, de conformidad con la legislación vigente sobre la materia, se encuentran en una situación similar a la de las autoridades.*

*Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6º) puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el COVID-19.”*

---

<sup>1</sup> Lo anterior conforme a la información que obra en la página web de la Corte Constitucional, boletín No. 116, complemento del boletín No. 115.

**Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00349-00**  
**Control Inmediato de Legalidad - Decreto 019 de 2020,**  
**Municipio de Ragonvalia**

De tal suerte que, para el caso concreto, es claro que el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, en desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020, estaba facultado para suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que se adelantaban en sede administrativa, esto es, en la Alcaldía Municipal de Ragonvalia, a efectos de evitar la afectación de los derechos de las personas que por las medidas del aislamiento preventivo obligatorio y similares, quedaron en imposibilidad física de asistir a la sede de la Alcaldía para la interacción con la administración municipal.

Se trató del ejercicio de una facultad administrativa con pleno respaldo en el precitado decreto legislativo 491 de 2020, y la misma se ejecutó por un término concreto del 4 de abril y hasta el 12 de abril de 2020, todo lo cual refleja el ejercicio de una actuación razonable y proporcional por parte del Alcalde del Municipio de Ragonvalia.

La Sala destaca que, tal como lo precisó la Corte Constitucional, es razonable presumir que la suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa, con base en el artículo 6º del Decreto 491, podrá generar en casos concretos la afectación de derechos de los usuarios como el debido proceso, empero, tal restricción de derechos fue encontrada ajustada a la constitución, dado que se trata de una medida temporal con la cual se pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el COVID-19.

Así las cosas, la Sala Plena de esta Corporación encuentra procedente declarar el Decreto No. 019 del 04 de abril de 2020 ajustado a derecho.

Debe la Sala resaltar finalmente, que la decisión que se toma por este Tribunal respecto de la legalidad del Decreto 019 del 04 de abril de 2020 hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, que resulta posible que cualquier ciudadano ejercite el medio de control de nulidad en contra del mismo para cuestionar la legalidad del mismo, por violación de normas superiores diferentes a las que fueron analizados en esta providencia.

Ello es así, por cuanto expresamente en el inciso primero del artículo 189 del CPACA, se establece dicha regla, cuando señala que los efectos de la sentencia que se dicta en el medio de control inmediato de legalidad, son erga omnes, es decir, sólo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen en dicho caso.

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

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

Así las cosas, sin perjuicio de la decisión que adopta la Sala en esta oportunidad, se advierte que resulta válido que la jurisdicción contenciosa pueda efectuar un nuevo juicio de legalidad sobre el Decreto 019 del 04 de abril de 2020, en el evento

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2020-00349-00  
**Control Inmediato de Legalidad - Decreto 019 de 2020,**  
**Municipio de Ragonvalia**

en que sea enjuiciado por cualquier persona a través del medio de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, pues se reitera que la presente sentencia hace solamente tránsito a cosa juzgada relativa.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** ajustado a derecho el Decreto 019 del 04 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Ragonvalia, "**POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE ADELANTAN EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ALCALDIA DE RAGONVALIA**", por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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

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

**CUARTO:** 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)

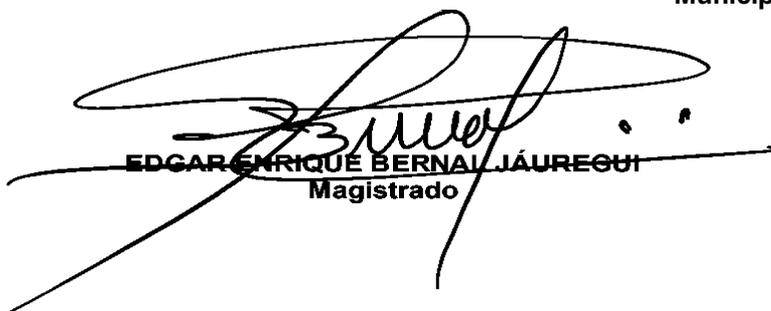


**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado

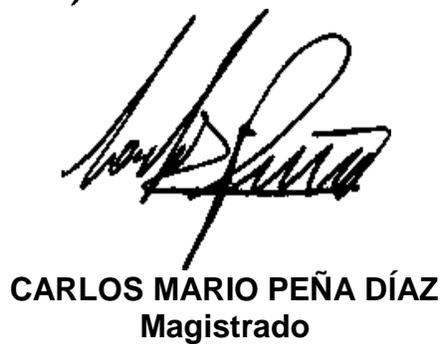
Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00349-00  
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 019 de 2020,  
Municipio de Ragonvalia



**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, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00342-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-</b>

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 26 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde de Durania – 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 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:

Sin intervención alguna.

### 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 035 del 26 de abril 2020** no fue expedido por el Alcalde del Municipio de Durania, 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 estima que el problema jurídico hace relación con determinar si el Decreto 035 del 26 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Durania, **“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. 035 del 26 de abril de 2020, expedido por el señor Alcalde de Durania, 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, compartiéndose de esta manera el concepto del señor Procurador Judicial delegado para actuar ante este Tribunal.

### 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. 035 del 26 de abril de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Durania, no es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que no fue**

**proferido en desarrollo de un Decreto legislativo expedido con ocasión del Estado de Emergencia económica y social declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto No. 035 del 26 de abril de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Durania, 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. 035 del 26 de abril de 2020**, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Durania, **“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL 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, 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, 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, así como sacar a las mascotas o animales de compañía, párrafo 4.*

*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, se hace necesario adoptar medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Durania ordenado en el territorio nacional mediante decreto 593 del 24 de abril de 2020.*

*Que, por lo anteriormente este despacho*

### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el Presidente de la República en todo el territorio nacional mediante decreto 539 de 2020 se adoptan las siguientes medidas a aplicar en el municipio de Durania en el periodo de tiempo comprendido entre las 00:00 horas del día 27 de abril de 2020 y las 00:00 horas del 11 de Mayo de 2020.*

**ARTICULO SEGUNDO.** *Conforme a lo normado en el artículo 3 del decreto 593 de 2020, se permitirá el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, de las personas única y exclusivamente en los siguientes casos y actividades:*

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud*
- 2. Adquisición 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, casa de cambio, operaciones de juego de suerte y azar en la modalidad de 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 médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
- 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-; 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.*
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 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 los organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
16. *Las actividades de los puertos de servicio 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 acciones de reforzamiento 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 industria hotelera 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 de la economía, 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 procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*
27. *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.*
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, 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.*
29. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juego de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance, 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 de licencias urbanísticas.*

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

*El superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.*
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 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.*
32. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y 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 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.*
  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 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.*
  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 hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.*  
*En todo caso se debería atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.*
  38. *La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la construcción de garantías, ante entidades vigiladas por la superintendencia financiera de Colombia.*
  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.*

**PARAGRAFO 1.** *Mientras no se expida norma que así lo disponga, no se permitirá ninguna excepción adicional a las establecidas en el citado artículo.*

**PARAGRAFO 2.** *Para el desarrollo de las actividades exceptuadas se deberá cumplir con los protocolos de bioseguridad establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la resolución 666 del 24 de abril de 2020.*

**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 planeación del municipio de Durania.*

**ARTICULO CUARTO.** *Para la adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población;*

*servicios bancarios, cobro de subsidios, giros, pagos de servicio de celular y similares en establecimientos autorizados para ello se adopta la siguiente medida en el municipio de Durania.*

*Se establecen horarios para la circulación de las personas de la siguiente manera:*

*De lunes a viernes de 7:00 a.m. a 11:00 a.m. y de 3:00 p.m. a 5:00 p.m.  
 Sábados y domingos de 7:00 a.m. a 3:00 p.m.*

**PARAGRAFO:** *Solo se permitirá la circulación para los mencionados casos a un (1) miembro por grupo familiar, así como para sacar a su mascota o animales de compañía.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *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 la siguiente medida en el Municipio de Durania.*

*De lunes a viernes de 5:00 a.m. a 8:00 a.m. y de 4:00 p.m. a 6:00 p.m.  
 Sábados y domingos de 5:00 a.m. a 11:00 a.m.*

*Por periodos de máximo una (01) hora de manera individual, con los Elementos de Protección personal dispuestos para la contingencia.*

**ARTICULO SEXTO:** *Exhórtese a la población del municipio de Durania al reconocimiento, apoyo y facilitación de las labores adelantadas por el personal de la Salud.*

*Se requiere al personal de la fuerza pública para garantizar los derechos del personal de la salud, evitando actos de discriminación y aislamiento en su contra.*

**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 OCTAVO:** *El presente decreto rige a partir de las 00:00 horas del 27 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020 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 adoptar para el territorio del Municipio de Durania el aislamiento preventivo obligatorio en similares términos a los fijados por el gobierno nacional en el Decreto 593 de 2020, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia económica y social declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma, huelga señalar que el fundamento normativo que 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 en cabeza del Presidente y de los Alcaldes, 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 26 de abril de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Durania, 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 el citado Decreto 593 fue proferido por el Presidente a fin de impartir instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y para el mantenimiento del orden público, y en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales conferidas 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, el Presidente no profirió el precitado Decreto como un Decreto legislativo en desarrollo 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 2020<sup>1</sup>, 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.”*

---

<sup>1</sup>Providencia 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.**

Ahora bien, la Sala resalta que el control de legalidad del Decreto Municipal 035 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.

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. 035 del 26 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 Durania, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del Municipio de Durania y 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.

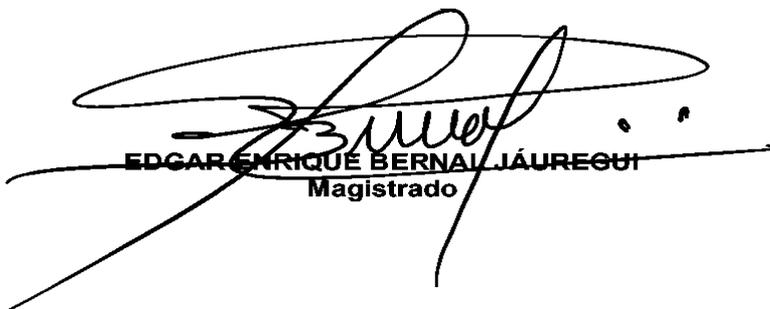
#### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(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



**MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Sustanciador: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
**San José de Cúcuta, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00296-00</b> <b>Acumulados: 54-001-23-33-000-2020-00298-00</b> <b>54-001-23-33-000-2020-00315-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 135 Ley 1437 de 2011 –CPACA-</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto 074 del 27 de abril de 2020**, **Decreto 076 del 01 de mayo del 2020** y el **Decreto 078 del 05 de mayo del 2020**, todos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 5 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 074 del 27 de abril de 2020**; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del acto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaria General de la Corporación, el 5 de mayo del año en curso.

Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; dispuso correr traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto en cuestión.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 18 de mayo de 2020, mediante el cual advierte la posibilidad de acumulación de los procesos actualmente en trámite en la Corporación, radicado 54001-23-33-000-**2020-00296-00** de este Despacho, 54001-23-33-000-**2020-00297-00** y 54001-23-33-000-**2020-00315-00** del Despacho a cargo de la Magistrada Dra. María Josefina Ibarra Rodríguez, y 54001-23-33-000-**2020-00298-00** del Despacho a cargo del Magistrado Dr. Carlos Mario Peña Díaz.

Por medio de auto del 21 de mayo de 2020, se decretó la acumulación de los procesos de control inmediato de legalidad bajos los radicados 54001-23-33-000-2020-00296-00, 54001-23-33-000- 2020-00298-00 y 54001-23-33-000-2020-00315-00, a fin de que sean decididos en una misma sentencia. A su vez, se negó la acumulación del proceso de control inmediato de legalidad radicado 54001-23-33-000- 2020-00297-00.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional, la Secretaría General pasa los procesos acumulados al Despacho el 13 de julio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital de los actos administrativos objeto de control, autos por los cuales se avocó conocimiento, avisos a la comunidad, del auto que decretó la acumulación, Auto 2020-00296A, de fecha 29 de mayo de 2020, haciendo constar la no remisión de concepto del Ministerio público, y que al correo de la Secretaría no se allegaron antecedentes administrativos.

## 1.2. Intervenciones

No se produjeron.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

### 2.1 Competencia

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

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control de los Decretos ya aludidos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

### 2.2 Problema jurídico

Se contrae a dilucidar si tanto el **Decreto 074 del 27 de abril de 2020**, “*Por medio del cual se acogen las instrucciones contenidas en el Decreto Presidencial 593 del 24 de abril del 2020, y se imparten ordenes e instrucciones necesarias para dar continuidad a la ejecución de la medida de AISLAMIENTO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER*”, como el **Decreto 076 del 01 de mayo del 2020** “*Por medio del cual se MODIFICA el Decreto 074 del 27 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones*”, y el **Decreto 078 del 05 de mayo del 2020** “*Por medio del cual se modifican los Decretos Municipales 075 del 01 de mayo de 2020 y el Decreto Municipal 074 del 27 de abril de 2020, en el sentido de ampliar el HORARIO DE INICIO de las medidas de TOQUE DE QUEDA GENERAL y la RESTRICCIÓN DE SERVICIOS DE ENTREGA A DOMICILIO PARA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS Y FESTIVOS*”, todos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, resultan pasibles de

ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

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

Teniendo en cuenta que dichos actos no satisfacen el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizados bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad de los mismos; lo anterior no significa que estos actos no sean pasibles de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

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

#### **2.4.1. De los estados de excepción**

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

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

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, textualmente establece:

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> Artículo 215.

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

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

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

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

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

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

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

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

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

### **2.4.3. Caso en concreto**

En el presente asunto los actos objeto de control, esto es, el **Decreto 074 del 27 de abril de 2020**, *“Por medio del cual se acogen las instrucciones contenidas en el Decreto Presidencial 593 del 24 de abril del 2020, y se imparten ordenes e instrucciones necesarias para dar continuidad a la ejecución de la medida de AISLAMIENTO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER”*, el **Decreto 076 del 01 de mayo del 2020** *“Por medio del cual se MODIFICA el Decreto 074 del 27 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, y el **Decreto 078 del 05 de mayo del 2020** *“Por medio del cual se modifican los Decretos Municipales 075 del 01 de mayo de 2020 y el Decreto Municipal 074 del 27 de abril de 2020, en el sentido de ampliar el HORARIO DE INICIO de las medidas de TOQUE DE QUEDA GENERAL y la RESTRICCIÓN DE SERVICIOS DE ENTREGA A DOMICILIO PARA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS Y FESTIVOS”*, si bien se tratan de actos dictados por una autoridad territorial, como lo es el **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no se profirieron en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Decreto 074 del 27 de abril de 2020**, se observa que en él se dispuso dar continuidad al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, a partir de las 00:00 horas del día 27 de abril de 2020 y las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, limitándose totalmente la libre circulación de personas y vehículos, permitiéndose solo única y exclusivamente según las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

En los artículos subsiguientes, el acto en cuestión implementa una serie de medidas relacionadas con temas tales como el desarrollo de la actividad física y del ejercicio al aire libre, modificación de pico y cédula, restricción de horarios para servicios de mensajería y domicilios, los sectores que pueden desarrollar sus actividades comerciales y funciones de ley, el ámbito de aplicación del protocolo de bioseguridad establecido en la Resolución 666 del 24 de abril de 2020, adopción de procesos administrativos para el trámite de solicitudes de licencias urbanísticas, la vigilancia y cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, y finalmente, compendio de las medidas restrictivas vigentes para hacer uso de la circulación excepcional en el municipio.

Ahora, en cuanto al **Decreto 076 del 01 de mayo del 2020**, se aprecia que dispone la modificación del artículo 5 del **Decreto 074 del 27 de abril de 2020**, en cuanto a las garantías del aislamiento preventivo obligatorio, la imposición del

deber de adoptar los protocolos de protocolo de bioseguridad establecido en la Resolución 666 del 24 de abril de 2020.

Y en el **Decreto 078 del 05 de mayo del 2020**, se observa que decreta modificar el artículo primero del Decreto 075 del 1 de mayo de 2020 y el artículo 4 del **Decreto 074 del 27 de abril de 2020**, en el sentido de ampliar el horario de inicio de las medidas de toque de queda general y restricción a servicios de entrega a domicilio, para la prestación del servicio de restaurantes y establecimientos públicos dedicados a la comercialización de productos gastronómicos mediante entrega a domicilio.

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

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa de los actos, éstos se expiden por la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, al igual que conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado los actos objeto de análisis, se encuentra que fueron expedidos por el señor Alcalde de la entidad territorial, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 315 de la Constitución Política, artículo 91 literal d) de la Ley 136 de 1994, Decreto Ley 785 de 2005, Decreto 1083 de 2015, Decreto 815 de 2018, Ley 1801 de 2016, artículo 58 de la Ley 1523 de 2012 y considerando que por medio de los Decretos 417, 418 y 420 del mes de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró la Emergencia Sanitaria, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y ha dictado medidas transitorias en materias de orden público.

A su vez, luego de referirse a los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, considera que el Gobierno Departamental mediante Decretos 308 y 311 del mes de marzo de 2020, declaró la calamidad pública en el Departamento, y a nivel municipal el señor Alcalde Municipal dictó los Decretos 045, 046 y 047, de declaratoria de calamidad pública y dispuso algunas restricciones de orden público en el municipio.

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia al Decreto Nacional 418 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia

de orden público, y también a los Decretos Nacionales 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, por los cuales el señor Presidente de la República ha venido impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Igualmente, los Decretos Municipales objeto de análisis, hacen alusión a las Resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social, 380 del 10 de marzo de 2020, mediante la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias por causa del coronavirus COVID-19, y a la 385 de 12 de marzo de 2020, por la cual se declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

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

Del mismo modo, ocurre con el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 que se expidió<sup>7</sup> al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4<sup>8</sup>, 303<sup>9</sup> y 315<sup>10</sup> de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>11</sup>, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

En efecto, al revisar el contenido del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se observa que por este decreto se dictaron medidas transitorias en materia de orden público. De manera particular se estableció que la dirección del manejo del orden público estará en cabeza del presidente de la República, para prevenir y controlar la propagación del COVID-19. De igual forma dispuso que las instrucciones, actos y órdenes del presidente en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las

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

<sup>8</sup> Artículo 189. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado"

<sup>9</sup> Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)"

<sup>10</sup> Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)"

<sup>11</sup> En virtud de los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, invocada en el acto objeto de control, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

disposiciones de los gobernadores y alcaldes. Se estableció que las disposiciones para el manejo del orden público que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deben ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

Por su parte, mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19. El objeto de este decreto es establecer instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria. De manera concreta se estableció: la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 19 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020, se prohibieron las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas; se estableció el toque de queda para niños y adolescentes hasta el 20 de abril de 2020, y finalmente se dieron unas instrucciones para los alcaldes y gobernadores de lo que no pueden restringir.

Lo mismo acontece con los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, mediante los cuales se continuaron impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19.

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

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que los decretos objeto de análisis, tienen como fundamento principal la adopción de los Decretos que ha venido profiriendo el Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; por consiguiente, no fueron expedidos en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, fueron dictados para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, los cuales a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012<sup>12</sup> y 1801 de 2016<sup>13</sup> para la adopción de acciones transitorias de policía para el manejo del orden público, y no propiamente en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

Es de destacar que los actos en cuestión no pierden tal naturaleza por el hecho que, en sus considerandos, invoquen, como fundamento, el Decreto 417 de 2020, ya que fue el que declaró el estado de excepción, por lo que no es desarrollo del

<sup>12</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

<sup>13</sup> "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"

mismo, luego al revisar la medida tomada en el acto bajo estudio, se evidencia que no está relacionada con el mismo sino, como se expuso en precedencia, con la medida del aislamiento preventivo social obligatorio y demás en ejercicio del poder de policía, y por tanto se advierte que solo se mencionó de paso en los antecedentes.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, los citados Decretos no son susceptibles del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

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

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

#### **F A L L A:**

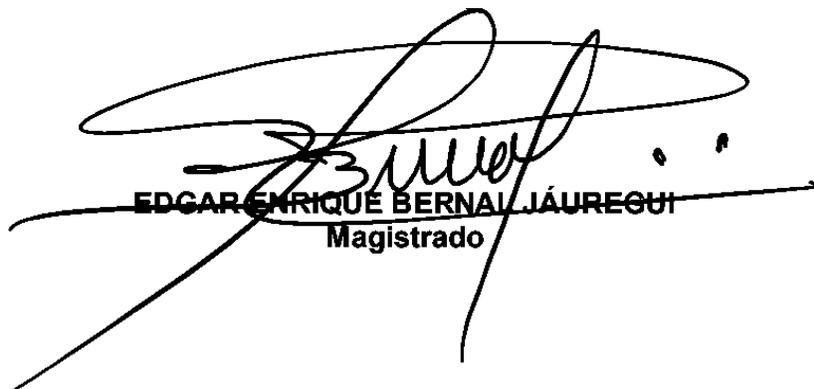
**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 074 del 27 de abril de 2020**, *“Por medio del cual se acogen las instrucciones contenidas en el Decreto Presidencial 593 del 24 de abril del 2020, y se imparten ordenes e instrucciones necesarias para dar continuidad a la ejecución de la medida de AISLAMIENTO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER”*, como el **Decreto 076 del 01 de mayo del 2020** *“Por medio del cual se MODIFICA el Decreto 074 del 27 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, y el **Decreto 078 del 05 de mayo del 2020** *“Por medio del cual se modifican los Decretos Municipales 075 del 01 de mayo de 2020 y el Decreto Municipal 074 del 27 de abril de 2020, en el sentido de ampliar el HORARIO DE INICIO de las medidas de TOQUE DE QUEDA GENERAL y la RESTRICCIÓN DE SERVICIOS DE ENTREGA A DOMICILIO PARA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS Y FESTIVOS”*, todos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 22 de julio de 2020)



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



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

San José de Cúcuta, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)  
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

**Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00254-00 acumulado 54-001-23-33-000-2020-00256-00**

**Medio de control: Control inmediato de legalidad de los Decretos 048 del 13 de abril y 054 del 23 de abril de 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 048 del 13 de abril "*POR MEDIO DE CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS GENERALES PARA EL MANEJO DE CADÁVERES CON CAUSA DE MUERTE PROBABLE O CONFIRMADA POR EL VIRUS COVID-19*" y 054 del 23 de abril del 2020 por medio del cual se modifica el primogénito de los Decretos enunciados, expedidos por el Alcalde del Municipio de Ocaña.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. Actuación procesal surtida**

Mediante correo electrónico del 24 de abril del 2020, el alcalde Municipal de Ocaña remitió copia digital firmada del Decreto 048 del 13 de abril del 2020, para efectos de que se ejerciera 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 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 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 del 12 de mayo del 2020 pone de presente a este Despacho de la magistrada ponente, la posibilidad de acumulación del expediente

identificado con el radicado 54-001-23-33-000-2020-00256-00 al radicado 54-001-23-33-000-2020-00254; en razón de ello, este Despacho mediante providencia del quince (15) de mayo de la presente anualidad dispuso la acumulación de los anteriores expedientes, 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 54-001-23-33-000-2020-00256-00, se surtió el siguiente trámite:

Proceso	Decreto	Magistrado a quien había correspondido su estudio	Fecha de auto admisorio	Fecha del aviso
2020-00256	Decreto 054 del 23 de abril del 2020	Robiel Amed Vargas González	24 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.**

No intervino.

### **2.3 Ministerio Público**

#### **2.3.1 Conceptos emitidos dentro de los expedientes 54-001-23-33-000-2020-00254-00 y 54-001-23-33-000-2020-00256-00**

El representante del Ministerio Público mediante conceptos No. 061 del 23 de mayo y 063 del 26 de mayo del 2020 proferidos dentro de los expedientes reseñados, pone de presente lo siguiente:

En un primer momento hace una extensa explicación respecto al hecho notorio que constituye que desde el mes de marzo se atraviesa por una emergencia sanitaria global sin precedentes por cuenta del nuevo coronavirus Covid-19, en virtud de lo cual las distintas autoridades del orden nacional han adoptado diversas medidas, tales como, la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica, y demás orientadas hacer frente a la citada crisis.

Así mismo, hace alusión, de una parte, aquellas características que rigen el control inmediato de legalidad, y de otra, a que, de conformidad con lo establecido en la Ley 137 artículo 20, la Ley 1437 artículos 136 y 151.1,

corresponde a los Tribunales conocer privativamente y en única instancia, del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, de acuerdo al lugar donde se expidan.

Seguidamente expone el representante del Ministerio Público que el Presidente de la República por expresas atribuciones constitucionales cuenta con potestad normativa, en desarrollo de la cual expide decretos de diversa naturaleza, controlables por diferentes vías y por diversas autoridades judiciales. Por regla general, los decretos expedidos son de contenido administrativo, susceptibles de control a través de los medios establecidos al efecto en la parte segunda, Título III de la Ley 1437 y leyes especiales, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa; excepcionalmente tienen fuerza material de ley, en los específicos eventos autorizados por el Constituyente, dentro de los cuales caben mencionar los decretos leyes (artículo 150.1013), los decretos legislativos (artículos 212 a 215) y los decretos leyes especiales (artículo 341 inciso 314), los cuales se controlan por vía de acción de inconstitucionalidad o en forma automática, por la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 241 numerales 5 y 7 de la Constitución Política.

Que en cuanto a los decretos legislativos afirma que son los que expide el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, por habilitación conferida en los artículos 212 al 215 de la Constitución Política, mediante los cuales se declaran los estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior, emergencia económica, social y ecológica), se disponen sus prórrogas, como también, se adoptan las medidas estrictamente necesarias orientadas a conjurar la situación de crisis que originó la declaratoria del estado de excepción, las que deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos, no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales y, en todo caso, deben respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

En este sentido reseña el agente del Ministerio Público que, respecto de los decretos de contenido administrativo, se tratan de enunciados normativos expedidos por el Presidente de la República o el Gobierno en las circunstancias previstas por la Constitución, cuyo contenido y alcance material está sometido, de una parte, a las leyes que les sirven de fundamento y, de otra, a las demás leyes del sistema, ya que de no ser así perderían sentido las garantías constitucionales de las reservas de ley y el principio de legalidad. Por ende, su fuerza vinculante es inferior a la de las leyes y a los decretos de contenido legislativo. En la mayoría de los casos sirve el criterio de la función administrativa para distinguirlos, por ser esta función la de mayor uso en la expedición de estos.

De acuerdo con lo anterior y descendiendo al caso en concreto expone el Procurador 24 judicial para asuntos administrativos que, al revisar el

decreto sometido a control inmediato de legalidad, Decreto 054 del 23 de abril de 2020, se encuentra que fue expedido 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 (por no ser formalmente legislativa ni judicial, además de encontrarse vinculadas directamente con la consecución de intereses públicos), al adoptar una medida preventiva ante la propagación del virus coronavirus COVID-19.

Sin embargo, afirma que, de conformidad con los fundamentos normativos en desarrollo de los cuales se expidió el acto materia de control, se observa en su contenido que invoca, las ley 9 de 1979, como los Decretos 786 de 1990 y el Decreto 780 de 2016, disposiciones que hacen parte del poder normal de policía, por lo cual, las medidas adoptadas lo fueron en desarrollo de Decretos de contenido administrativo, no de decretos legislativos, independientemente de considerar que para la fecha en que se tomaron, se encontraba vigente el Decreto que declaró el estado de excepción.

En virtud de lo anterior concluye que, no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter los Decretos 048 del 13 de abril y 054 del 23 de abril del 2020, 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.

Finalmente señala 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 el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad.

### 1.3 Actos objeto de control de legalidad

✓ Decreto 048 del 13 de abril del 2020

DECRETO N° 048  
13 DE ABRIL DE 2020

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS GENERALES PARA EL MANEJO DE CADÁVERES CON CAUSA DE MUERTE PROBABLE O CONFIRMADA POR EL VIRUS COVID-19"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por la Ley 09 de 1979, Resolución 4445 de 1996, Ley 09 de 1979, Resolución 5194 de 2010, Resolución 2400 de 1979, Decreto 0786 de 1990, compilado en el Decreto 780 de 2016, Título XI de la Ley 09 de 1979, Decreto 351 de 2018, compilado en el Decreto 780 de 2016, y,

#### CONSIDERANDO

Que, se debe orientar a los Centro Regulador de Urgencias y Emergencias (CRUE), Entidades Promotoras de Salud (EPS), demás Entidades Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB), Empresas Sociales del Estado (ESE), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas, privadas o mixtas, Sector funerario, Cementerios, Profesionales de la Salud, Policía, autoridades judiciales y ciencias forenses.

Que, de acuerdo a la situación actual presentada a nivel nacional y territorial por la emergencia sanitaria relacionada con el virus COVID-19 y teniendo en cuenta las orientaciones emitidas por el ministerio de salud frente al manejo, traslado y disposición final de cadáveres por COVID-19, se hace necesario en el Municipio de Ocaña generar una ruta donde se establezca el paso a paso, las responsabilidades y contingencias frente a la posible ocurrencia de muertes masivas en nuestro territorio.

Que, de lo anterior y teniendo en cuenta las características topográficas, de capacidad instalada frente a morgues, carrozas fúnebres, y cementerios en nuestro Municipio, se establece la siguiente ruta:

Que, la RUTA PARA EL MANEJO, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE CADÁVERES POR COVID-19 tiene como PROPOSITO Acoger las orientaciones nacionales y definir las territoriales para la mitigación del riesgo frente al manejo seguro, transporte y disposición final de cadáveres por el virus COVID-19.

Que Aplica para las Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud - IPS, Entidades Promotoras de Salud (EPS), demás Entidades Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB), autoridades competentes del orden territorial, autoridades judiciales, ciencias forenses, servicios funerarios y cementerios, y establece las medidas en cuanto a bioseguridad, prevención y control y responsabilidades frente al manejo de cadáveres asociados a infección con el virus COVID-19.

*Que, son responsables LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD El prestador de servicios de salud que atiende casos de COVID-19, será el encargado de notificar la muerte a través de la ficha epidemiológica 348 Infección Respiratoria Aguda (IRA), de forma inmediata a la secretaria de desarrollo Humano y al IDS.*

*Que, Los prestadores de servicios de salud deben colocar el cadáver en doble bolsa específica para cadáveres de 150 mieras o más de espesor, resistentes a la filtración de líquidos.*

*Que, Durante la fase de contención, para los casos de muerte hospitalaria por un presunto cuadro respiratorio no diagnosticado, el prestador de servicios de salud debe realizar la toma de muestras de secreción respiratoria con aspirado nasofaríngeo u orotraqueal, dentro de las primeras 6 horas postmortem, y remitirlas de manera inmediata al Laboratorio de Salud Pública Departamental o Distrital (LDSP). En los casos sin diagnostico en los cuales se sospecha infección por COVID-19, se hace obligatoria la aplicación de todos los lineamientos de protección y cuidados aquí descritos.*

*Que, los prestadores de servicios funerarios deben Efectuar el transporte, de la inhumación, según sea el caso, en el menor tiempo posible, con el fin prevenir la exposición de los trabajadores y comunidad general al virus COVID-19. No realizar rituales fúnebres que conlleven reuniones o aglomeraciones de personas. No realizar el traslado de cadáveres fuera del Municipio o que ingresen al mismo y contar con vehículos fúnebres con las condiciones sanitarias adecuadas que permitan una correcta limpieza y desinfección.*

*Que, las AUTORIDADES JUDICIALES. En casos de muertes violentas o por establecer, se debe seguir el procedimiento de inspección técnica a cadáver determinado por las autoridades judiciales. Para los efectos, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Judicial, establecerán los mecanismos interinstitucionales para el traslado y recepción de los cuerpos a fin de realizar su análisis dentro del menor tiempo posible.*

*Que, EL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES En los casos de muertes violentas o por establecer, se debe seguir el procedimiento de inspección técnica al cadáver determinado por las autoridades judiciales. Para los efectos, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Judicial, establecerán los mecanismos interinstitucionales para el traslado y recepción de los cuerpos a fin de realizar su análisis dentro del menor tiempo posible.*

*Que, la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD establece Para aquellos fallecidos que no estaban afiliados a una EAPB, el IDS. deberá asumir la atención integral. Evaluar la capacidad instalada con que cuenta el territorio frente a la disponibilidad de equipos y servicios funerarios para disposición final de cadáveres.*

*Que, EL MUNICIPIO de Ocaña Realizar la articulación interinstitucional para atender los casos de muerte, definiendo procedimientos de actuación*

*sectoriales e intersectoriales, personal implicado en mecanismos de comunicación y verificación de información, rutas de intervención. (CRUE, Epidemiología, Vigilancia Sanitaria).*

*Que, en mérito de lo anterior,*

#### DECRETA

*PRIMERO: ADOPTAR MEDIDAS GENERALES PARA EL MANEJO DE CADÁVERES CON CAUSA D MUERTE PROBABLE O CONFIRMADA POR EL VIRUS COVID-19, Las medidas generales expresadas a continuación, desglosan en orden cronológico los cuidados y medidas para tener en cuenta por parte de las instituciones y personal relacionado a todos los procesos desde el momento de la muerte hasta la disposición final del cadáver.*

*Parágrafo: Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) son responsables de garantizar la prestación integral de salud a su población afiliada, de conformidad con su función de gestoras del riesgo en salud de sus afiliados; por tanto, les corresponde tener una red de prestadores para atender la contingencia contemplada en el presente documento, incluyendo todos los procedimientos diagnósticos a que hubiere lugar, y la certificación médica de la defunción cuando un afiliado suyo fallece. Ahora bien, teniendo en cuenta que Las EAPB por su naturaleza institucional no realizan estas actividades de manera directa, en consecuencia, esta prestación debe estar contenida en la relación contractual con los prestadores con los que define su red para la atención en salud de su población afiliada.*

*Artículo segundo: En el manejo de cadáveres con causa de muerte probable o confirmada por COVID-19 se deben tener en cuenta las siguientes disposiciones:*

- Los principios de precaución y dignidad humana se deben cumplir siempre en todo momento de la manipulación del cadáver.*
- El cadáver debe mantenerse íntegro y limitar al máximo su manipulación, teniendo especial atención al movilizar o amortajar el cadáver evitando contacto directo con fluidos o heces fecales, utilizando en todo momento máscaras de filtración FFP2 o N95 (nunca tapabocas).*
- Durante todo el proceso de manipulación se debe minimizar los procedimientos que generen aerosoles, restringiéndolos solo aquellos que sean necesarios en la preparación del cadáver para la inhumación y en los procedimientos de necropsias.*
- En cumplimiento del principio de precaución y teniendo en cuenta que se trata de un evento de interés en salud pública de importancia internacional de alta transmisibilidad e infectividad, queda restringida la realización de necropsias sanitarias, viscerotomías o similares, prácticas de embalsamamiento y tanatopraxia en casos con diagnóstico presuntivo o confirmado de infección por COVID-19. Se exceptúan los casos establecidos en el artículo 2.8.9.6 del Decreto 780 de 2016 donde será*

obligatoria la realización de Inspección técnica a cadáver antes de las necropsias medico legales.

- *Todo el personal que interviene en el manejo, traslado y disposición final de los cadáveres asociados a la infección, deberán cumplir las normas de bioseguridad, el uso del EEP1 de acuerdo con lo establecido en este protocolo. Especialmente, las técnicas de lavado de manos con agua y jabón después de la manipulación de los cuerpos. No se recomienda el lavado de manos con alcohol glicerinado o similar.*
- *Para todos los casos y todos los individuos relacionados con dichos procesos es obligatorio el uso permanente de doble guante; máscaras de filtración FFP2 o N95 (no tapabocas convencional); mono gafas para evitar salpicaduras; batas impermeables de manga larga (si la bata no es impermeable, añadir un delantal plástico desechable). Estos elementos deberán ser eliminados inmediatamente y no reutilizados en los casos en que dichos elementos puedan serlo.*
- *En el área hospitalaria donde ocurrió el deceso, el prestador de servicios de salud debe realizar la limpieza y desinfección terminal de toda la zona y elementos (cama, equipos de la cabecera, colchonetas, puertas, cerraduras, ventanas, baño, etc.), incluyendo todos los que sean reutilizables, de acuerdo con los protocolos definidos por la institución. La desinfección no aplica para máscaras y filtros de máscaras reutilizables.*
- *Los prestadores de servicios de salud deben colocar el cadáver en doble bolsa específica para cadáveres de 150 micras o más de espesor, resistentes a la filtración de líquidos. Así mismo, realizar la desinfección de ambas bolsas previamente al traslado según se explica más adelante.*
- *La disposición final del cadáver será inhumación en sepultura o bóveda. En todo caso, el alistamiento del cadáver se realizará siempre en el lugar del deceso y no se permitirá el traslado hacia otra ciudad o municipio para su disposición final. En los casos que se requiera necropsia médico legal, se debe contar con la orden del fiscal del caso para la Inhumación.*
- *Los elementos y equipos utilizados durante el traslado interno y externo de cadáveres dentro de las instituciones y hasta el destino final, deberán ser sometidos a procedimientos de limpieza y desinfección estrictos.*
- *El manejo y eliminación segura de los residuos generados en el proceso de manipulación del cadáver deberá ser cumplida por todos los intervinientes en la gestión del cadáver de conformidad con lo establecido en el título 10 del Decreto 780 de 2016, la Resolución 1164 de 2002 y las orientaciones para el manejo de residuos por COVID-19.*
- *El transporte, para la inhumación, según sea el caso, se efectuará en el menor tiempo posible, con el fin prevenir la exposición de los trabajadores y comunidad general al virus COVID-19. Se debe evitar la realización de rituales fúnebres que con lleven reuniones o aglomeraciones de personas.*
- *La comunicación del riesgo en defunciones por COVID-19 deberá ser informada a todos los actores que intervienen en la gestión del cadáver y*

*a sus familiares, de manera responsable y oportuna, observando siempre el respeto a la dignidad humana, garantizando que existan canales de comunicación entre IPS Funeraria-Cementerio, IPS y Familiares, IPS y Secretarías de Salud.*

- *En caso de que ocurra un deceso en casa que no haya recibido atención médica, del cual la autoridad sanitaria tenga conocimiento sobre la existencia de enfermedad precedente compatible con infección respiratoria no determinada, o antecedentes de viaje a zonas con circulación activa del virus, o contacto con un caso probable o confirmado de infección por COVID-19, deberá coordinar con la EAPB para que esta asigne el equipo de salud para desplazarse al domicilio, garantizando a través de autopsia verbal la documentación de las circunstancias que rodearon el deceso, establecer las posibles causas de muerte, así como la respectiva toma de muestras que sean procedentes y la remisión inmediata al Laboratorio de Salud Pública, la emisión del certificado de defunción y embalaje del cadáver para entrega al servicio funerario evitando así el traslado del cadáver al prestador de servicios de salud o al sistema judicial (artículo 2.8.9.7 del Decreto 780 de 2016).*

- *De lo anterior, el alistamiento del cadáver será realizado en el mismo sitio del deceso, y para ello, el personal de salud autorizado para la manipulación del cadáver deberá contar con los elementos de protección personal y seguir los procedimientos de bioseguridad establecidos en este documento, así como los elementos necesarios para la toma de muestras, bolsas para el embalaje e insumos para el manejo de residuos entre otros.*

- *En cuanto del proceso de limpieza y desinfección, el equipo de salud brindará las orientaciones dirigidas a familiares o responsables del sitio del deceso sobre los procedimientos de limpieza y desinfección con el objeto de evitar posibles contagios del virus.*

- *Durante la fase de contención, para los casos de muerte hospitalaria por un presunto cuadro respiratorio no diagnosticado, el prestador de servicios de salud debe realizar la toma de muestras de secreción respiratoria con aspirado nasofaríngeo u orotraqueal, dentro de las primeras 6 horas postmortem, y remitirlas de manera inmediata al Laboratorio de Salud Pública Departamental o Distrital (LDSP). En los casos sin diagnóstico en los cuales se sospecha infección por COVID-19, se hace obligatoria la aplicación de todos los lineamientos de protección y cuidados aquí descritos.*

- *La toma de la muestra deberá ser con hisopos en medio de transporte de viral (MTV) y los aspirados en solución salina. Dentro de las primeras 48 horas luego de su recolección se deben conservar a una temperatura de refrigeración entre -2 y 8°C. Si van a ser procesadas o enviadas al LDSP o al Instituto Nacional de Salud después de las 48 horas de recolección, se deben conservar congeladas a menos 70°C. El transporte de las muestras debe realizarse con geles o pilas congeladas, teniendo en cuenta que temperaturas superiores a 8°C degradan la partícula viral 2.*

- *En casos de muertes violentas o por establecer, se debe seguir el procedimiento de inspección técnica a cadáver determinado por las*

autoridades judiciales. Para los efectos, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Judicial, establecerán los mecanismos interinstitucionales para el traslado y recepción de los cuerpos a fin de realizar su análisis dentro del menor tiempo posible.

- Para aquellos fallecidos que no estaban afiliados a una EAPB, la entidad territorial de salud deberá asumir la atención integral definida en este documento.

#### **ARTÍCULO TERCERO: ACTIVIDADES Y RESPONSABILIDADES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD.**

- El prestador de salud que atiende casos de COVID-19, será el encargado de notificar la muerte a través de la ficha epidemiológica 348 Infección Respiratoria Aguda (IRA), de forma inmediata a la Secretaria Territorial de Salud y al INS.

- El alistamiento del cadáver será realizado en el ámbito hospitalario del mismo sitio del deceso, y para ello, el personal de salud autorizado para la manipulación deberá contar con los elementos de protección personal y seguir los procedimientos de bioseguridad.

- Para el alistamiento del cadáver, se seguirán los siguientes pasos:

a) Cubrir todos los orificios naturales con algodón impregnado de solución desinfectante. El cadáver se deberá envolver en su totalidad sin retirar catéteres, sondas o tubos que puedan contener los fluidos del cadáver, en tela anti fluido o sábana. Luego se pasa el cadáver a la primera bolsa para traslado, con la sábana o tela anti fluido que cubre la cama donde fue atendido el paciente, Una vez que se ha colocado el cadáver en la primera bolsa para traslado, se debe rociar con desinfectante el interior de la bolsa previo al cierre de esta. Igualmente, tras el cierre de la bolsa, se debe desinfectar su exterior; se coloca la primera bolsa debidamente cerrada dentro de la segunda, se cierra y se repite el rociado con desinfectante. Culminado este proceso, se deben desinfectar los guantes exteriores usados, con alcohol isopropílico al 70%.

b) Después del alistamiento del cadáver, el personal de salud informará al servicio fúnebre y trasladará el cuerpo a la morgue o depósito de cadáveres donde será entregado al personal del servicio funerario para su depósito en ataúd o contenedor de Inhumación y posterior traslado al sitio de destino final (cementerio), luego de completar toda la documentación necesaria. Cuando deba practicarse necropsia médico legal, el cuerpo será entregado a los servidores del sistema judicial quienes asumirán la custodia. En todo caso, el cadáver será transportado en vehículo fúnebre que cumpla con las condiciones del presente documento o en necro móvil empleado por las autoridades judiciales.

c) Luego del retiro del cadáver de la habitación, área de atención y lugar donde se realizó el alistamiento del cadáver, se debe realizar el respectivo procedimiento de limpieza y desinfección de áreas y elementos según las recomendaciones del comité de infecciones. El traslado interno del cadáver deberá realizarse siguiendo la ruta establecida por el prestador de servicios de salud, garantizando las condiciones de bioseguridad sin

*poner en riesgo la comunidad hospitalaria, pacientes, familiares y usuarios.*

*d) El personal de salud informará a los servidores del servicio fúnebre o del sistema judicial, sobre los riesgos y medidas preventivas que se deben observar para el manejo del cadáver. Así mismo, verificará que cumplan con las normas de bioseguridad y elementos de protección personal para el retiro del cadáver.*

*e) En caso de requerirse necropsia médico legal por las situaciones referidas en artículos 2.8.9.6 y 2.8.9.7 del Decreto 780 de 2016, o en cualquier caso que se deba judicializar, el prestador de salud deberá:*

*f) Informar de manera inmediata a las autoridades judiciales, advirtiendo el diagnóstico presuntivo o confirmado de infección por COVID-19.*

*g) Entregar a la Policía Judicial, junto con el cuerpo, copia de la historia clínica o epicrisis completa.*

*h) Diligenciar la ficha epidemiológica y entregar copia a la autoridad que retira el cadáver.*

*i) Verificar que el personal de policía judicial que realizará la inspección y el traslado de cadáveres cumpla con las normas de bioseguridad y elementos de protección personal para el retiro del cadáver.*

*j) Evitar que se manipule el cuerpo en el depósito de cadáveres.*

#### **ARTÍCULO CUARTO: ACTIVIDADES Y RESPONSABILIDADES DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS EN EL TRASLADO Y DESTINO FINAL DEL CADÁVER.**

- *El personal del servicio funerario con el apoyo del prestador de servicios de salud realizará el proceso administrativo para el retiro del cadáver de las instalaciones de salud.*

- *El personal del servicio funerario se encarga de delimitar el área externa para el retiro de cadáver, conforme a los protocolos definidos por el prestador de servicios de salud; lo cual se hará a través de la ruta interna definida en el menor tiempo posible, aislando la zona de transeúntes o personal no relacionado al alistamiento y traslado del cadáver.*

- *El cadáver se trasladará en el vehículo fúnebre de uso exclusivo para tal fin, utilizando la ruta más corta y rápida hacia el cementerio, donde hará la entrega del cuerpo a los responsables del servicio. La comunicación del riesgo deberá mantenerse y ser informada por parte del operador funerario que realiza el transporte al cementerio para que el personal adopte las medidas necesarias en el alistamiento, logística y adecuación para la recepción, inhumación del cadáver según corresponda.*

- *El personal operativo autorizado por parte del cementerio para la inhumación deberá contar con los EPP definidos en este documento, y las medidas adicionales de seguridad y salud en el trabajo establecidas por el cementerio.*

- *Luego de la entrega del cadáver, se debe realizar inmediatamente el procedimiento de desinfección del vehículo y los elementos empleados para el traslado, de acuerdo con los procedimientos de bioseguridad definidos por el prestador de servicios funerarios.*
- *En caso de presentarse una contingencia al momento del traslado o en la entrega del cadáver, que ponga en riesgo las medidas de contención del cuerpo, se deberán aplicar los mismos procedimientos para el embalaje.*

#### **ARTÍCULO QUINTO: ACTIVIDADES Y RESPONSABILIDADES DE LOS SERVICIOS DE LAS POLICÍAS JUDICIALES**

- *En los casos de interés judicial se debe dar cumplimiento a los procedimientos establecidos por cada institución en el marco de las diligencias de Inspección al lugar de los hechos e Inspección técnica del cadáver.*
- *Las Policías Judiciales, en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020, atenderán las directrices y recomendaciones establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

#### **ARTÍCULO SEXTO: ACTIVIDADES Y RESPONSABILIDADES DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES**

- *En caso de requerirse necropsia médico legal de un cadáver con causa probable o confirmada por COVID- 19, por las situaciones referidas en artículos 2.8.9.6 y 2.8.9.7 del Decreto 780 de 2016, o en cualquier otra, circunstancia de judicialización, los servidores del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses deberán verificar el cumplimiento de los prestadores de servicios de salud en la entrega de copias de la historia clínica o epicrisis completa y la ficha epidemiológica correspondiente, a la Policía Judicial.*
- *Para las muertes referidas en el artículo 2.8.9.7, literal e del Decreto 780 de 2016, donde se alegue presuntas fallas en la prestación del servicio de salud en casos probables o confirmados de COVID-19, no serán objeto de inspección técnica a cadáver ni de necropsia médico legal y se realizará análisis de historia clínica previa denuncia.*
- *Para las muertes en custodia referidas en el artículo 2.8.9.7., literal a; y las muertes referidas en los literales b, c, d y f del Decreto 780 de 2016, con causa probable o confirmada de COVID-19, no serán objeto de inspección técnica a cadáver ni de necropsia médico legal.*
- *El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020, atenderán las directrices y recomendaciones establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

**ARTÍCULO SÉPTIMO: ACTIVIDADES Y RESPONSABILIDADES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE SALUD.**

- *Realizar la capacitación y socialización de las directrices a todos los actores relacionados con la gestión del cadáver.*
- *Evaluar la capacidad instalada con que cuenta el territorio frente a la disponibilidad de insumos, equipos y servicios funerarios para disposición final de cadáveres.*
- *Realizar la articulación interinstitucional para atender los casos de muerte, definiendo procedimientos de actuación sectoriales e intersectoriales, personal implicado en mecanismos de comunicación y verificación de información, rutas de intervención. (CRUE, Epidemiología, Vigilancia Sanitaria).*
- *Comunicación del riesgo a la comunidad y actores del sistema de salud, oportuna, objetiva y responsable.*

**ARTÍCULO OCTAVO: INSTRUCCIÓN PARA LA CERTIFICACIÓN MEDICA DE LA DEFUNCIÓN POR COVID-19**

- *Todo caso confirmado de COVID-19 por laboratorio o por criterios clínicos-epidemiológicos, se registrará utilizando los términos: "COVID19 confirmado por laboratorio" o "COVID19 confirmado por clínica y nexo epidemiológico", indicando, además, los términos diagnósticos de comorbilidades relacionadas.*
- *Todo caso sospechoso de COVID19 con cuadro clínico de sintomático respiratorio y/o historia de exposición, pero a quien no le tomaron muestras para diagnóstico por laboratorio, o que los resultados sean negativos para el nuevo coronavirus y otros agentes etiológicos virales y bacterianos causantes de infección respiratoria aguda, se aplicará el termino: "Sospechoso de Infección Respiratoria Aguda por COVID-19".*

**ARTÍCULO NOVENO: MEDIDAS FRENTE A CONTINGENCIA POR MUERTES MASIVAS EN EL MUNICIPIO A CAUSA DE MUERTE PROBABLE O CONFIRMADA POR COVID-19.**

- *Se implementará el protocolo de contingencia establecido por las autoridades competentes para el Municipio, en todo caso se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:*
- *las autoridades de salud, prestadores de servicios de salud, cruz roja y defensa civil apoyarán con la implementación de las necropsias verbales, alistamiento y embalaje del cadáver y almacenamiento temporal de los mismos de acuerdo a la capacidad instalada en el municipio de morgues y laboratorios de tanatopraxia.*
- *Se activarán a todos los servicios funerarios y judiciales para el apoyo de los traslados de los cadáveres en los vehículos fúnebres con los que cuenta el Municipio.*

**ARTÍCULO DÉCIMO: CONDICIONES SANITARIAS Y DE SEGURIDAD DE VEHÍCULOS FÚNEBRES PARA EL TRANSPORTE DE CADÁVERES.**

- *Cabina de conductor y compartimiento de carga de cadáveres separados y aislados entre sí.*
- *Pisos, paredes y techos del compartimiento de carga deberán ser en material higiénico sanitario liso, no poroso, no absorbente, sin fisuras que permitan su fácil limpieza y desinfección; con uniones entre pisoparedes, techos curvos para que faciliten la limpieza y desinfección.*
- *Plataforma en material higiénico sanitario que permita el fácil desplazamiento del cadáver en el compartimiento de cadáveres.*
- *Sistema de anclaje que sujete el cadáver e impida su movimiento durante el traslado.*
- *Compartimiento de carga con iluminación suficiente para el desarrollo de la actividad y en caso de emergencia.*
- *Kits antiderrames en caso de que ocurra uno a causa del traslado inicial de cadáveres.*
- *Camilla porta cadáveres.*
- *Recipiente de material impermeable, liviano, resistente, de fácil limpieza y desinfección, dotado de bolsa plástica para el depósito de residuos biológicos-infecciosos que se puedan generar a causa del traslado de cadáveres.*

*ARTICULO DÉCIMO PRIMERO; el presente decreto rige a partir de la fecha de expedición.*

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

✓ *Decreto 054 del 23 de abril del 2020*

*"DECRETO N° 054*  
*(23 DE ABRIL DE 2020)*

*"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 048 DEL 13 DE ABRIL DE 2020 "*

*EL ALCALDE MUNICIPAL DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por la Ley 09 de 1979, Resolución 4445 de 1996, Ley 09 de 1979, Resolución 5194 de 2010, Resolución 2400 de 1979, Decreto 0786 de 1990, compilado en el Decreto 780 de 2016, Título XI de la Ley 09 de 1979, Decreto 351 de 2018, compilado en el Decreto 780 de 2016, decreto Municipal 048 de 13 de abril de 2020 y,*

**CONSIDERANDO:**

*Que, de acuerdo a la situación actual presentada a nivel nacional y territorial por la emergencia sanitaria relacionada con el virus COVID-19 y teniendo en cuenta las orientaciones emitidas por el ministerio de salud frente al manejo, traslado y disposición final de cadáveres por COVID-19, se hace necesario en el Municipio de Ocaña generar una ruta donde se establezca el paso a paso, las responsabilidades y contingencias frente a la posible ocurrencia de muertes masivas en nuestro territorio.*

*Que, de lo anterior y teniendo en cuenta las características topográficas, de capacidad instalada frente a morgues, carrozas fúnebres, y cementerios en nuestro Municipio, se establece la siguiente ruta:*

*Que, la RUTA PARA EL MANEJO, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE CADÁVERES POR COVID-19 tiene como PROPOSITO Acoger las orientaciones nacionales y definir las territoriales para la mitigación del riesgo frente al manejo seguro, transporte y disposición final de cadáveres por el virus COVID-19.*

*Que Aplica para las Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud - IPS, Entidades Promotoras de Salud (EPS), demás Entidades Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB), autoridades competentes del orden territorial, autoridades judiciales, ciencias forenses, servicios funerarios y cementerios, y establece las medidas en cuanto a bioseguridad, prevención y control y responsabilidades frente al manejo de cadáveres asociados a infección con el virus COVID-19.*

*Que, son responsables LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD El prestador de servicios de salud que atiende casos de COVID-19, será el encargado de notificar la muerte a través de la ficha epidemiológica 348 Infección Respiratoria Aguda (IRA), de forma inmediata a la secretaría de desarrollo Humano y al IDS.*

*Que, Los prestadores de servicios de salud deben colocar el cadáver en doble bolsa específica para cadáveres de 150 mieras o más de espesor, resistentes a la filtración de líquidos.*

*Que, Durante la fase de contención, para los casos de muerte hospitalaria por un presunto cuadro respiratorio no diagnosticado, el prestador de servicios de salud debe realizar la toma de muestras de secreción respiratoria con aspirado nasofaríngeo u orotraqueal, dentro de las primeras 6 horas pos-mortem, y remitirlas de manera inmediata al Laboratorio de Salud Pública Departamental o Distrital (LDSP). En los casos sin diagnostico en los cuales se sospecha infección por COVID-19, se hace obligatoria la aplicación de todos los lineamientos de protección y cuidados aquí descritos.*

*Que, El Municipio de Ocaña expidió del decreto Municipal 048 de 13 de abril de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS GENERALES PARA EL MANEJO DESALABARES CON CAUSA DE MUERTE PROBABLE O CONFIRMADA POR EL VIRUS COVID 19"*

*Que, en mérito de lo anterior,*

### DECRETA

*PRIMERO: MODIFICAR EL CONSIDERNADO No 12, el cual estipula que la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD establece Para aquellos fallecidos que no estaban afiliados a una EAPB, el IDS, deberá asumir la atención integral. Evaluar la capacidad instalada con que cuenta el territorio frente a la disponibilidad de equipos y servicios funerarios para disposición final de cadáveres, modificando este considerando debemos expresar que el municipio de Ocaña responderá por las inhumaciones de cadáveres no afiliados a una EAPB, con apoyo del IDS a través de la oficina de población pobre no asegurada, el municipio complementara toda la cadena de manejo-traslado y disposición final de cadáveres en el territorio, apoyándose con el censo de EAPB e IPS presentes en el territorio y su capacidad para la toma de muestra post-mortem para COVID 19, embalaje en doble bolsa de 150 micras del cadáver COVID 19, carrozas fúnebres para el transporte de estos cadáveres hasta el cementerio, funerarias que pueden prestar el servicio de traslado del cadáver, y cementerios presentes en el territorio evaluando la cantidad de sepulturas y bóvedas disponibles para atender emergencia por cadáveres COVID (casos probables o confirmados), capacidad de inhumación del cementerio (cuantos muertos pueden disponer por día), y desarrollar un plan alternativo en caso de que todas las bóvedas y sepulturas sean ocupadas por la emergencia COVID, definir lugar de almacenamiento temporal de cadáveres en caso de exceder la capacidad de inhumación del cementerio.*

*SEGUNDO: INTEGRAR el Documento orientaciones para el manejo-traslado y disposición final de cadáveres por evento COVID 19 suministrado por MINSALUD, establece que la EAPB en los casos de cadáveres de afiliados deberá enviar un equipo de salud que realice la toma de muestra postmortem para análisis COVID 19, embalaje del cuerpo en doble bolsa de 150 micras, hacer autopsia verbal para definir causa de muerte probable y dar orientaciones a la familia en cuanto a procesos de limpieza y desinfección de superficies que estaban en contacto con el enfermo COVID 19, esas orientaciones de limpieza están definidas en el anexo 1 del documento orientaciones MINSALUD, en ningún momento establece que el equipo de salud deba trasladar el cuerpo hasta la morgue o depósito de cadáveres, esos procesos de traslado lo deben ejecutar los servicios funerarios con que cuente el afiliado y si no está afiliado siendo personas NN, migrantes, población pobre vulnerable o sin doliente este proceso con funerarias será asumido por la administración Municipal, ajustándose siempre a la capacidad que se reporte por parte de los cementerios del Municipio de Ocaña según se solicite.*

*TERCERO: RUTAS PARA MANEJO DE CADVARES: Ruta 1 cadáveres con COVID 19 en IPS, Ruta 2 cadáveres con COVID 19 en viviendas, Ruta 3 cadáveres en vía pública, identificado si el cadáver es afiliado a una EAPB esta debe asumir los costos tramites y demás necesidades frente al manejo del cadáver, en el caso que los cadáveres sean de personas no afiliadas, NN, migrantes, población pobre vulnerable o sin doliente, la Administración Municipal asumirá el proceso de manejo-traslado y disposición final del cadáver con el apoyo de la oficina de población pobre no asegurada del IDS.*

*CUARTO: ORDENAR a la secretaría de Hacienda, asignar el presupuesto necesario para el manejo traslado y disposición final de cadáveres, en consecuencia de lo anterior ORDENAR a la secretaría General del Municipio de Ocaña adelantar el proceso contractual con una funeraria y cementerio para que presenten los servicios necesarios correspondiente a la disposición final de cadáveres de conformidad con el contenido del presente decreto y en concordancia con lo dispuesto en el decreto 048 de 13 de abril de 2020.*

*QUINTO el presente decreto rige a partir de la fecha de expedición.*

*Dado en Ocaña, a los 23 de abril de 2020*

*SAMIR FERNANDO CASADIEGO SAN JUAN*  
*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 048 del 13 de abril y 054 del 23 de abril del 2020 expedidos por el alcalde del Municipio de Ocaña, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

### **3. Tesis de la Sala Plena**

Dado que los Decretos 048 del 13 de abril y 054 del 23 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 analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del citado acto; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

## 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*".<sup>1</sup>

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 1994<sup>2</sup> 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.*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

*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 2020<sup>3</sup>, 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 interior<sup>4</sup>).*

*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 necesario<sup>5</sup>".*

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".*

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

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> *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 2020<sup>6</sup> se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>7</sup>, 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 públicos<sup>8</sup>) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.*

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

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

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

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

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

*(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>9</sup> o declarada su nulidad.*

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

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

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

---

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

establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático<sup>10</sup>.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>11</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>12</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro

---

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

<sup>11</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

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

del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA<sup>13</sup>. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

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

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

#### 4.2

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

#### Estudio de procedencia

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

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

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 048 del 13 de abril y 054 del 23 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 Rodríguez<sup>14</sup> se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "*...se refieren a personas indeterminadas*".

Al revisar el contenido de los Decretos objeto de control, los cuales fueron reseñados en acápite 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* -relativas a medidas adoptadas para efectos del manejo de cadáveres con causa de muerte probable o confirmada por el virus Covid-19-, pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada.

Ahora, si bien algunas de las medidas, en principio, pueden hacer referencia a decisiones de alcance carácter particular en tanto que va dirigida a una persona determinada -Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Secretaría de Hacienda Municipal-, 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

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

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 aquellas, de hecho, se propende por garantizar, dentro del marco de la emergencia causada por el covid-19, el manejo adecuado de aquellos cadáveres por muerte confirmada o presunta a causa del citado virus de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio de Salud, para efectos de mitigar el riesgo que se pueda derivar del manejo de aquellos, lo que, de plano, puede entender que, de no hacerse en debida forma, afectaría palpablemente la salud pública.

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.*"<sup>15</sup>

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 048 del 13 de abril como el Decreto 054 del 23 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 la Ley 09 de 1979, Resoluciones 4445 de 1996, 5194 del 2010 y 2400 de 1979, Decreto 0786 de 1990 compilado en el Decreto 780 de 2016 y Decreto 351 de 2018, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras, tiene las atribuciones especiales para regular aquello relacionado con medidas sanitarias y en ese sentido asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

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

---

<sup>15</sup> 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 en su calidad de máxima autoridad del ente territorial.

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 048 del 03 de abril y 054 del 13 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:

- ✓ La situación que se presenta a nivel nacional y territorial por la emergencia sanitaria relacionada con el virus COVID-19 y en razón de ello, y atendiendo las orientaciones emitidas por el Ministerio de Salud frente al manejo, traslado y disposición final de cadáveres por el citado virus, la necesidad de establecer en el Municipio de Ocaña generar una ruta donde se establezca el paso a paso, las responsabilidades y contingencias frente a la posible ocurrencia de muertes masivas en nuestro territorio.
- ✓ El establecimiento de la ruta de manejo para el manejo, traslado y disposición final de cadáveres por covid-19, la cual, (i) aplica para las Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud - IPS, Entidades Promotoras de Salud (EPS), demás Entidades Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB), autoridades competentes del orden territorial, autoridades judiciales, ciencias forenses, servicios funerarios y cementerios, y (ii) establece, en general, todas aquellas medidas en cuanto a bioseguridad, prevención y control y responsabilidades frente al manejo de cadáveres asociados a infección con el virus relacionado.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante los Decretos 048 del 13 de abril y 054 del 23 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 como las ya reseñada e incluso disposiciones proferidas por autoridades nacionales sobre la materia, 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 en

relación con el manejo de cadáveres con casusa de muerte confirmada o probable por el citado virus, lo cierto es que lo allí adoptado tiene como fundamento disposiciones normativas de arraigo ordinario mas no excepcional, tales como, la Ley 09 de 1979, Resoluciones 4445 de 1996, 5194 del 2010 y 2400 de 1979, Decreto 0786 de 1990 compilado en el Decreto 780 de 2016 y Decreto 351 de 2018, las cuales, guardan estrecha relación, entre otras, con las atribuciones especiales del mandatario local para regular aquello relacionado con medidas sanitarias y en ese sentido asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud, sin que pueda entenderse aquello desarrollo de decreto legislativo alguno proferido dentro del estado de excepción declarado.

Aunado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral de los Decretos objeto de control 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.

Así las cosas queda claro que, en definitiva, las decisiones adoptadas por el burgomaestre municipal de Ocaña y objeto de control a través de este medio judicial, no fueron expedidas en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, de conformidad con lo expuesto en precedencia; en consecuencia, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, los Decretos 048 del 13 de abril y 054 del 23 de abril del 2020 no son susceptibles del control inmediato de legalidad referido en las normas *up supra*.

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 048 del 13 de abril y 054 del 23 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.

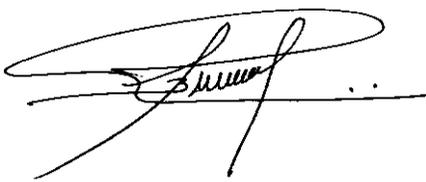
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**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**