



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

San José de Cúcuta, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

**Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00239-00**

**Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto No. 027 del 24 de marzo del 2020**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar el Decreto No. 027 del 24 de marzo del 2020, por medio de la cual "(...) *SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CONVENCION – NORTE DE SANDANTER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", proferida por el alcalde del Municipio de Convención.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. Actuación procesal surtida**

Mediante correo electrónico del 24 de abril del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora en la misma fecha reseñada- el alcalde municipal de Convención, remitió copia digital firmada del Decreto 027 del 24 de marzo 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 24 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 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 Convención**

Mediante memorial del 06 de mayo del 2020, el alcalde municipal de Convención pone de presente que en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción, expidió el Decreto No. 027 del 24 de Marzo de 2020, "*Por medio del cual se implementan acciones y medidas tendientes a la atención del estado de emergencia decretado por el presidente de la república*", del cual se adjunta copia simple; así mismo, allega los antecedentes respectivo requeridos con ocasión del auto admisorio.

## **2.3. Ministerio Público**

No emitió concepto.

## **3. Acto objeto de control de legalidad**

*"DECRETO No. 027  
(MARZO 24 DE 2020)*

*"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CONVENCIÓN – NORTE DE SANTANDER, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

*EL ALCALDE MUNICIPAL DE CONVENCIÓN NORTE DE SANTANDER, en uso de sus facultades legales y en ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas en el literal d) del artículo 29 de la Ley 1551 del 6 de Julio del 2012, y.*

### **CONSIDERANDO:**

*Que, El Alcalde es la primera autoridad Municipal, tal como lo determinan la Constitución y las Leyes de Colombia.*

*Que, Mediante Decreto N° 023 de Marzo 18 de 2020, el Municipio de Convención N.D.S., declaro CALAMIDAD PÚBLICA por causa del COVID-19, consecuentemente expidió la Circular N° 001 de Marzo 18 de 2020, mediante la cual implementaron acciones y medidas tendientes a atender la declaratoria de calamidad pública.*

*Que, El Gobierno Nacional expidió el Decreto N° 457 de Marzo 22 de 2020, por el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, esto en desarrollo del Estado de Emergencia que decretó el Presidente de la República de Colombia, en intervención televisada a nivel nacional a los 20 días del mes de marzo de 2020.*

*Que, El Departamento de Norte de Santander por intermedio del Señor Gobernador, emanó el Decreto N° 325 del 23 de Marzo de 2020, por medio del cual decide ampliar el plazo de aislamiento social obligatorio, señalado en el Decreto N° 318 del Marzo 20 de 2020, hasta el día martes 24 de marzo a las 21:59 horas.*

*Que, El Municipio de Convención mediante el Decreto N° 026 del 23 de Marzo de 2020, implemento acciones y medidas tendientes a la atención del estado de emergencia decretado por el Presidente de la República de Colombia, adoptando el Decreto N° 457 de Marzo 22 de 2020, y el Decreto N° 325 de Marzo 23 de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional y Departamental respectivamente en referencia al COVID-19.*

*Que, La motivación de la declaratoria contenida en el presente acto administrativo, se origina en la ocurrencia de hechos constitutivos de graves afectaciones para el Municipio de Convención, en ocasión de la implementación de las medidas preventivas que requieren del compromiso de toda la comunidad como herramienta participativa, acordes con los mandatos de la Organización Mundial de la Salud para la promoción de la salud enmarcada en los protocolos para el respeto de los derechos humanos.*

*Que, El estatuto General de la Contratación Pública se encuentra compuesto por reglas cuyo objetivo principal son el alcance de la contratación de los bienes, obras y servicios que se requieren para el cumplimiento de los fines del Estado la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, dentro de parámetros que permiten adelantar una selección enmarcada en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva.*

*Que, aún en observancia de tales principios y deberes, la normatividad contiene instrumentos de respuesta rápida ante la ocurrencia de eventos que no pueden dar espera, respecto de la necesidad de emprender acciones inmediatas tendientes a conjurar graves afectaciones que puedan generarse con la situación actual afrontada por el Municipio de Convención, con ocasión del creciente número de infectados por el Coronavirus COVID-19, por razones puramente formales en circunstancias como la actual, verbigracia el agotamiento de las etapas precontractual y contractual hasta la extensión previa del documento o texto, para la ejecución de actividades que han de hacerse de manera urgente e inmediata, negarse al uso de tales instrumentos como la Urgencia Manifiesta, seria negarle a la comunidad del legítimo derecho a ver satisfechas sus necesidades más apremiantes producto de la eventualidad o calamidad sufrida.*

*Que, Entre las modalidades se seleccionó objetiva de contratistas, el numeral 1 literal f) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, señala los casos en que se puede acudir a la contratación directa como excepción a la licitación pública, uno de los cuales es la urgencia manifiesta, concebida precisamente para aquellos casos que exigen una respuesta inmediata de la administración.*

*Que, El artículo 24 de la Ley 80 de 1993, señala: "ARTÍCULO 42 DE LA URGENCIA MANIFIESTA. 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 situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos."*

*Que, La declaratoria de una Urgencia Manifiesta es del todo un evento que origina la utilización de la modalidad de contratación directa de manera restrictiva, exigiendo su respectiva justificación y declaratoria mediante acto administrativo debidamente motivado, contentivo de los argumentos técnicos que la justifiquen, el cual también hará las veces del acto administrativo de justificación de la contratación misma que de éste se derive.*

*Que, Tales restricciones se deben precisamente a que frente a esta declaratoria la entidad podría celebrar contratos de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requiera.*

*Que, Conforme a lo anterior podemos entender que, si el objetivo de la contratación se dirige a brindar soluciones frente a situaciones que no son el resultado de las circunstancias anteriormente descritas, siendo plenamente claro el carácter imprevisible e irresistible de las mismas, cuyas consecuencias son la afectación del orden público, económico o social, no encontraríamos ante una desviación de la naturaleza real de esta causal de contratación.*

*Que, El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad 34425 de 2011, determina que "La urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la entidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco de espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglados en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a na situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño".*

*Que, La Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en fallo de segunda instancia exp. 161.02564, señalo que "para la declaratoria de Urgencia Manifiesta, es necesaria la existencia de una de las situaciones que en forma genérica prevé el artículo 42 y aunque puede decirse que esa norma no exige que ellas sean imprevistas, por lo cual podría considerarse que pueden ser conocidas, previstas, previsibles, venir ocurriendo desde tiempos atrás, lo importante y determinante es que su solución se requiera en forma inmediata para garantizar la continuidad del servicio en el inmediato futuro, mediante el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras".*

*Que, En armonía de lo considerado.*

#### DECRETA

**ARTICULO PRIMERO:** Declarar la Urgencia Manifiesta en el municipio de Convención, para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de

*la afectación generada por el contagio del Coronavirus COVID-19, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.*

*ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébrense los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.*

*ARTICULO TERCERO: Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaria de Hacienda Municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada por el municipio y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.*

*ARTICULO CUARTO: De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la Urgencia Manifiesta, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental de Norte de Santander, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia.*

*ARTICULO QUINTO: La vigencia del presente decreto rige a partir de su expedición.*

*Dado en el despacho de la Alcaldía Municipal de Convención, Norte de Santander a los 24 de Marzo de 2020.*

*DIMAR BARBOSA RIOBO*  
*Alcalde Municipal De Convención, Norte De Santander"*

## **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 027 del 24 de marzo del 2020, expedida por el alcalde del Municipio de Convención "POR MEDIO DE CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CONVENCION – NORTE DE SANTANDER, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", 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 027 del 24 de marzo 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 Convención, 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

---

<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.

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:

*"(...) 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>".*

<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.

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.

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),*

*"(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.*

---

*jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(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.

<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».

*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 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*

<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.

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:

<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.

<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».

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

## 4.2 Caso concreto

### 4.2.1 Antecedentes administrativos del Decreto objeto de control allegados por el Municipio de Convención.

- Decreto No. 023 del 18 de marzo del 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Convención *"por el cual se declara calamidad pública en el Municipio de Convención"*.
- Acta N° 001 del 2020 del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres para definir estrategias de prevención del Covid-19 y declaratoria de Estado de calamidad pública en el Municipio de Convención.
- Decreto 026 del 23 de marzo del 2020 mediante el cual *"...SE IMPLEMENTAN ACCIONES Y MEDIDAS TENDIENTES A LA ATENCIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA DECRETADO POR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA."*

### 4.2.2. Estudio de procedencia

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

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

En virtud de lo anterior se procederá a determinar si dentro del *sub judice* es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 027 del 24 de marzo de 2020, 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 el Decreto No. 027 del 24 de marzo del 2020 la cual fue transcrita en acápites precedentes, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general, a saber: (i) se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Convención para prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público, (ii) celebrar los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de obras necesarias y adquisición de bienes y servicios a que haya lugar, así como (iii) realizar por parte de la Secretaria de Hacienda los movimientos presupuestales necesarios para conjurar la situación de calamidad pública decretada por el Municipio y de urgencia manifiesta.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que el Decreto 027 del 24 de marzo del 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 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.

<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.

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 Convención en ejercicio de la función administrativa expidió el Decreto No. 027 del 24 de marzo 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, el Decreto 027 del 24 de marzo del 2020 fue expedido por el alcalde del Municipio de Convención con fundamento en las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y materializadas en el literal d) del artículo 29 de la Ley 1551 del 6 de julio de 2012; además de lo anterior, tuvo como fundamentos de hecho y derecho los siguientes:

- ✓ La calidad de primera autoridad del Municipio del Alcalde de conformidad con la constitución y la Ley.
- ✓ El Decreto 023 del 18 de marzo del 2020 expedido por el Municipio de Convención mediante el cual se declaró la calamidad pública.
- ✓ Circular No. 001 del 18 de marzo del 2020 mediante la cual se implementaron acciones y medidas tendientes a atender la declaratoria de calamidad pública.
- ✓ Decreto 457 del 22 de marzo del 2020 emanado 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 en desarrollo del estado de emergencia decretado.
- ✓ Decreto 325 del 23 de marzo del 2020 expedido por el Gobernador de Norte de Santander por medio del cual se decide ampliar el plazo del aislamiento social obligatorio señalado en el Decreto 318 del 20 de marzo del 2020.
- ✓ Decreto 026 del 23 de marzo del 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Convención mediante el cual se implementaron acciones y medidas tendientes a la atención del estado de emergencia decretado por el Presidente de la República.
- ✓ La necesidad de declarar la urgencia manifiesta se da ante la ocurrencia de hechos constitutivos de graves afectaciones para la comunidad del Municipio de Convención, con ocasión de la implementación de las medidas preventivas que requieren del compromiso de toda la comunidad.

- ✓ La ley 80 de 1993 la cual en sus artículos 24 y 42 preceptúa lo relacionado con la declaratoria de la urgencia manifiesta

De acuerdo con lo anterior tenemos que, para el caso *sub judice* a través del Decreto 027 del 24 de marzo del 2020 se adoptaron decisiones que guardan relación con la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Convención y como consecuencia de ello la celebración de los contratos necesarios para superar en el inmediato futuro los hechos que originaron tal declaratoria.

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 *εοηευρσε* públicos. 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 párrafo 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 parágrafo 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 Convención, 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 Carta Política.

Aunado a todo lo anterior debe resaltarse que del contenido integral del Decreto 027 del 24 de marzo del 2020 no puede observarse que en ninguna parte el Alcalde del Municipio de Convención 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.

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 027 del 24 de marzo 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 027 del 24 de marzo del 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CONVENCION - NORTE DE SANTANDER, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"* emanada por el alcalde del Municipio de Convención, 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 Convención y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

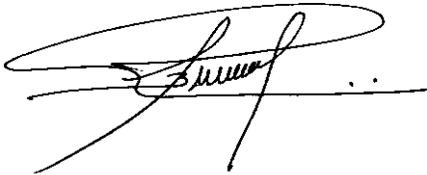
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**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, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)  
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

**Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00170-00 acumulado con 54-001-23-33-000-2020-00322-00**

**Medio de control: Control inmediato de legalidad de los Decretos 038 del 30 de marzo y 047 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 los Decretos 038 del 30 de marzo "*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA INSTRUCCIÓN NECESARIA PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO, NORTE DE SANTANDER*", y 047 del 26 de abril del 2020 por medio del cual se modifica el primero de los Decretos mencionados.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Actuación procesal surtida**

Mediante correo electrónico del 06 de abril del 2020, el Secretario de Gobierno y Desarrollo Institucional del Municipio de San Cayetano remitió copia digital firmada del Decreto 038 del 30 de marzo del 2020, para efectos de ejercer por parte de este Tribunal el respectivo control inmediato de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 13 de abril del 2020, avocó el conocimiento del presente asunto y ordenó la fijación de un aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de esta Corporación, el 15 de abril de la presente anualidad.

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

De otra parte, la Secretaria General de esta Corporación mediante informe secretarial de fecha veintiséis (26) de mayo del dos mil veinte (2020), advirtió sobre la posibilidad de acumulación del expediente identificado con el radicado 54-001-23-33-000-2020-00322-00 al radicado 54-001-23-33-000-2020-00170; en razón de ello, este Despacho mediante providencia del dieciséis (16) de junio de la presente

anualidad dispuso la acumulación del proceso identificado con el radicado No. 54-001-23-33-000-2020-00322-00 al proceso 54-001-23-33-000-2020-00170-00, para efectos de emitir un único pronunciamiento respecto de los citados procesos en atención a la relación de conexidad existente entre los actos objeto de control contenidos en aquellos expedientes. En relación con el proceso que fue acumulado, esto es, el 54-001-23-33-000-2020-00322-00, se surtió el siguiente trámite:

Proceso	Decreto	Magistrado a quien había correspondido su estudio	Fecha de auto admisorio	Fecha del aviso
2020-00322	Decreto 047 del 26 de abril del 2020	Hernando Ayala Peñaranda	11 de mayo del 2020	12 de mayo del 2020

## 2. Intervenciones

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

Sin intervenciones.

### 2.2 Municipio de San Cayetano

El alcalde del Municipio reseñado mediante oficio del 200-47-04 del 22 de abril del 2020 con destino al exp. 54-001-23-33-000-2020-00170 pone de presente que, atendiendo a lo ordenado a través de auto de fecha 13 de abril de 2020, emanado dentro del proceso reseñado, procede a remitir los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del precitado Decreto.

### 2.3 Ministerio Público

No emitió concepto.

## 3. Actos objeto de control de legalidad

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

- ✓ Decreto 038 del 30 de marzo de 2020

DECRETO No. 038  
(marzo 30 de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA INSTRUCCIÓN NECESARIA PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE SAN CAYETANO, NORTE DE SANTANDER"

*El Alcalde Municipal de San Cayetano, Norte de Santander, en uso de sus facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el Artículo 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994 modificada parcialmente por la Ley 1551 de 2012, Decreto Presidencial 418 y 2020 y 457 de 2020 y,*

#### CONSIDERANDO

*Que el inciso segundo del Artículo 2 Constitucional señala: Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares.*

*Que el artículo 49 de la Constitución Política dispone que "la atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud". Que el artículo señalado también determina que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.*

*Que el artículo 85 ibídem 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 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 artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 dispone la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, antes situaciones de emergencia y calamidad.*

*Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2010, el Ministerio de Salud y la Protección Social, declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacerle frente, situación que dio lugar a que la Gobernación del Departamento, mediante Decreto 308 del 14 de marzo de 2020 declaró la existencia de una situación de calamidad pública.*

*Que mediante el decreto No. 031 DE 16 DE MARZO DE 2020, se declaró la existencia de una situación de Calamidad Pública, para adelantar las acciones encaminadas a dar una respuesta preventiva adecuada y buscar la contención y lograr la recuperación frente a la pandemia por enfermedad de coronavirus (COVID-19) en el Municipio de San Cayetano. Que el gobierno nacional decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.*

*Que, por Decreto Presidencial 418 del 18 de marzo de 2020 la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID 19 en el territorio y mitigar sus efectos, en el marzo de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la República.*

*Que el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 Por el Cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, en su artículo 2 dispuso:*

*Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. 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 habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.*

*Que los recorridos realizados permanentemente durante varios días tanto en la cabecera municipal como en el centro poblado de Cornejo, por parte de las autoridades de gobierno, se pudo establecer el continuo desplazamiento de los habitantes con el fin de abstenerse de bienes de primera necesidad, especialmente de alimentos, generando pequeñas aglomeraciones en establecimientos de comercio, aumentando así el riesgo de contagio y propagación del virus COVID-19.*

*Que, con el fin de garantizar el cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la república de Colombia, y de regular el abastecimiento de viveres de primera necesidad, evitando el desplazamiento continuo y aglomeración de personas en los establecimientos de comercio, es necesario regular el horario de apertura al público de los mismos, en la siguiente forma:*

#### DECRETA

*ARTÍCULO PRIMERO: Garantizar el abastecimiento y comercialización de viveres y productos de primera necesidad, en establecimientos de comercio, supermercados, panaderías, carnicerías y similares, en el casco Urbano del Municipio de San Cayetano y Centros Poblados de Cornejo y San Isidro, permitiendo su funcionamiento, de lunes a domingo, durante el término de duración del aislamiento preventivo obligatorio, establecido mediante Decreto presidencial 457 del 22 de marzo de 2020 y/o sus prorrogas; en un horario de 06:00am a 12:00m. Ordenando a partir de las 12:00m el cierre total de los establecimientos comerciales antes mencionados, sopena de hacer efectivo los respectivos comparendo sancionatorios.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Los proveedores mayoristas, que surten a los respectivos establecimientos quedan sometidos al mismo horario establecido en el artículo primero del presente decreto.*

*ARTÍCULO TERCERO: Las demás medidas establecidas a nivel municipal permanecen vigentes y concordantes con las disposiciones del Gobierno Nacional.*

*ARTÍCULO CUARTO: Vigencia – El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, y tendrá aplicación inmediata.*

*ANTONIO JOSE MARÍN CÁRDENAS*  
*Alcalde Municipal de San Cayetano"*

✓ *Decreto 047 del 26 de abril de 2020*

*"Decreto N° 047*  
*(26 de abril de 2020)*

*"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 038 DE 30 DE*  
*MARZO DE 2020"*

*El Alcalde Municipal de San Cayetano Norte de Santander, en uso de sus facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el Artículo 315 de la Constitución Política, y Ley 1523 de 2012 y Ley 1801 de 2016 y*

**CONSIDERANDO**

*Que el inciso segundo del Artículo 2 Constitucional señala: Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares.*

*Que el inciso segundo del Artículo 2 Constitucional señala: Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares.*

*Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2010, el Ministerio de Salud y la Protección Social, declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacerle frente, situación que dio lugar a que la Gobernación del Departamento, mediante Decreto 308 del 14 de marzo de 2020 declaró la existencia de una situación de calamidad pública.*

*Que mediante el decreto No. 031 de 16 de marzo de 2020, se declaró la situación de Calamidad Pública en el Municipio de San Cayetano.*

*Que por Decreto 038 del 30 de marzo d 2020 adoptó una instrucción necesaria para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en el municipio de San Cayetano, Norte de Santander.*

*Que el anterior Decreto estableció garantizar el abastecimiento y comercialización de víveres y productos de primera necesidad, en*

*establecimientos de comercio, supermercados, panaderías, carnicerías y similares, en el casco Urbano del Municipio de San Cayetano y Centros Poblados de Cornejo y San Isidro, permitiendo su funcionamiento, de lunes a domingo, durante el término de duración del aislamiento preventivo obligatorio, establecido mediante Decreto presidencial 457 del 22 de marzo de 2020 y/o sus prorrogas; en un horario de 06:00 am a 12:00 m. Ordenando a partir de las 12:00 m el cierre total de los establecimientos comerciales antes mencionados, so pena de hacer efectivo los respectivos comparendo sancionatorios.*

*Que el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 Por el Cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. En la norma anterior se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.*

*Que dicha norma fue derogada por el Decreto 531 de 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la Pandemia del Corona Virus Covid 19 y el mantenimiento del orden público.*

*Que el Presidente de la República mediante el Decreto 593 del 24 de abril del 2020, derogó el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 y Decreto 536 de abril de 2020, y así mismo impartió nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.*

*Que con el objeto de amortizar las disposiciones municipales con las residentes ordenes presidenciales se hace necesario flexibilizar el horario de abastecimiento y comercialización dispuesto en el artículo primero del Decreto 018, en horario de 6:00 am a 04:00 pm, ordenado a partir de las 4:00om el cierre total de todos los establecimientos comerciales antes mencionados so pena de hacer efectivo los respectivos comparendos sancionatorios.*

*En mérito de lo expuesto,*

**DECRETA**

**ARÍCULO PRIMERO:** *Modificar el Artículo Primero del Decreto 018 de 2020 el cual quedará así:*

*"Garantizar el abastecimiento y comercialización de víveres y productos de primera necesidad, en establecimiento de comercio supermercados, panaderías, carnicerías y similares, en el casco Urbano del Municipio de San Cayetano y Centros Poblados de Cornejo y San Isidro, permitiendo su funcionamiento, de lunes a domingo, durante el término de duración del aislamiento preventivo obligatorio, establecido mediante Decreto presidencial 457 del 22 de marzo de 2020 y/o sus prorrogas; en un horario de 06:00 am a 12:00 m. Ordenando a partir de las 05:00 pm el cierre total de los establecimientos comerciales antes mencionados, so pena de hacer efectivo los respectivos comparendo sancionatorios."*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Por conducto de la Secretaría de Gobierno Municipal dar amplia difusión a la presente decisión, en los medios y canales de comunicación oficiales, del Municipio de San Cayetano.*

*ARTÍCULO CUARTO (sic): El presente decreto rige a partir de su fecha de expedición.*

*ANTONIO JOSE MARÍN CÁRDENAS*  
*Alcalde Municipal de San Cayetano"*

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

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

### **2. Problema jurídico**

Se contrae a determinar si los Decretos 038 del 30 de marzo y 047 del 26 de abril del 2020 proferidos por el alcalde del Municipio de San Cayetano, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

### **3. Tesis de la Sala Plena**

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad de los Decretos 038 del 30 de marzo y 047 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 San Cayetano, 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 (...)"*.

---

<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.

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*

---

<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.

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:

#### 4.2 Caso

<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.

**concreto**

<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».

<b>4.2.1</b>	<b><i>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</i></b>	<i>Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i>
--------------	---	---

### **Antecedentes administrativos allegados por el Municipio de San Cayetano**

- ✓ Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 proferido por el presidente de la República.
- ✓ Decreto 418 del 18 de marzo del 2020 emanado por el presidente de la República.
- ✓ Decreto 457 del 22 de marzo del 2020 expedido por el Presidente de la República.
- ✓ Decreto 031 del 16 de marzo del 2020 proferido por Alcalde Municipal de San Cayetano.

### **4.2.2 Estudio de procedencia**

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

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

En virtud de lo anterior se procederá a analizar los Decretos 038 del 30 de marzo y 047 del 26 de abril del 2020, proferidos por el alcalde del Municipio de San Cayetano.

#### **➤ 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"*.

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

Al revisar el contenido de los Decretos 038 del 30 de marzo y 047 del 26 de abril del 2020, el cual fue reseñado en acápites precedentes, se observa que en ellos se desarrollan una serie de medidas de carácter general, pues a través de aquellas se dispone garantizar el abastecimiento y comercialización de víveres en los establecimientos de comercio en el caso urbano del Municipio de San Cayetano permitiendo su funcionamiento durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional; por lo cual, queda claro que aquellas decisiones hacen referencia a regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada y en consecuencia, se cumple con este primer aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

➤ **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 los Decretos 038 del 30 de marzo y 047 del 26 de abril del 2020, fueron proferidos por el alcalde del Municipio de San Cayetano en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en el art. 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 del 2012, 1523 de 2012 y 1801 de 2016, en virtud de las cuales se deriva que aquel, entre otras potestades, se desempeña como autoridad de policía del Municipio, 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 y, además, tiene a su cargo la dirección administrativa del respectivo ente territorial.

---

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

Así las cosas, se tiene que el Alcalde del Municipio de San Cayetano en uso de las atribuciones expuestas profirió los Decretos ya reseñados, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición de los mismos obedeció al ejercicio de la función administrativa en cabeza de este en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas facultades para el cumplimiento de sus deberes y es a quien se le atribuye la facultad de dirigir la acción administrativa de la entidad municipal. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

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

Ahora bien, los Decretos 038 del 30 de marzo y 047 del 26 de abril del 2020 proferidos por el alcalde del Municipio de San Cayetano, en líneas generales, tienen como fundamentos de hecho y de derecho lo siguientes:

- ✓ El inciso segundo del artículo 2<sup>16</sup>, 49<sup>17</sup>, 85<sup>18</sup> y 209<sup>19</sup> de la constitución política.
- ✓ Artículo 202<sup>20</sup> de la Ley 1801 de 2016<sup>21</sup>.

<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 85. *Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40.*

<sup>19</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.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

<sup>20</sup> ARTÍCULO 202. **COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...)"*

<sup>21</sup> *Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*

- ✓ Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del covid-19.
- ✓ Decreto 031 de 16 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de San Cayetano por medio del cual se declaró la existencia de una situación de calamidad pública en el citado ente territorial.
- ✓ Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 emanado por el presidente de la República por medio del cual se declaró el estado de emergencia ecológica, social y ecológica en todo el territorio nacional.
- ✓ Decreto 418 del 18 de marzo del 2020 expedido por el Presidente de la República a través del cual se establece que el manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del covid-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos estaría en cabeza del ejecutivo nacional.
- ✓ Decreto 457 del 22 de marzo del 2020 proferido por el Presidente de la República por medio del 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 de acuerdo con el desplazamiento hecho durante varios días tanto en la cabecera municipal como en el centro de Cornejo se pudo dar cuenta que existía un desplazamiento constante de los habitantes con el fin de abastecerse de bienes de primera necesidad lo cual causaba pequeñas aglomeraciones lo cual aumentaba el riesgo de contagio y propagación del covid-19.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante los Decretos 038 del 30 de marzo y 047 del 26 de abril del 2020, no se pueden entender expedidas en desarrollo expreso de decreto legislativo alguno expedido dentro del marco del estado de excepción, pues de hecho las mismas tienen como fundamento disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales e incluso disposiciones locales, en los términos ampliamente descritos.

En efecto, si bien los citados Decretos fueron proferidos 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, 85, 209 de la Constitución Política así como lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016, las cuales guardan relación con la atribuciones de policía con las cuales cuentan los burgomaestres municipales así como sus deberes como autoridad de la República instituidos 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 los Decretos 418 del 18 de marzo y 457 del 22 de marzo del 2020 proferidos 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.

Así mismo es de precisar que aun cuando el Decreto 038 del 30 de marzo de 2020 tuvo como fundamento, a su vez, 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>22</sup>, aunado a que a través de aquel no se adoptan medidas relacionadas con la debida ejecución del asilamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional, máxime cuando aquellas, respecto del acto objeto de control, guardan estrecha relación con las disposiciones normativas adoptadas por las autoridades nacionales a través de los Decretos administrativos previamente reseñados.

Sumado a todo lo anterior debe resaltarse que del contenido integral de los Decretos 038 del 30 de marzo y 047 del 26 de abril del 2020 puede observarse que en ninguna parte el Alcalde del Municipio de San Cayetano 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.

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, los Decretos 038 del 30 de marzo y 047 del 26 de abril del 2020 no son susceptibles del control inmediato de legalidad referido en las normas *up supra*; lo anterior no significa que tales actos no sean pasibles de control judicial ante esta Jurisdicción, a

---

<sup>22</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 a cabo."

(...)

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 de los Decretos 038 del 30 de marzo y 047 del 26 de abril del 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, 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 San Cayetano y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

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

  
**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**MAGISTRADO**

  
**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
**MAGISTRADO**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**MAGISTRADO**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**MAGISTRADO**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**  
San José de Cúcuta, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00407-00</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. 046 del 26 de mayo de 2020**, expedido por la Alcaldesa de San Calixto – Norte de Santander, ***“POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO No. 041 DEL 11 DE MAYO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO LEGISLATIVO No. 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020, DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO LEGISLATIVO 689 DE 22 DE MAYO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1.- Actuación procesal surtida**

Mediante auto del **28 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 **29 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.

Posteriormente, a través de informe secretarial, la secretaria de esta Corporación, informó al Despacho de la Magistrada María Josefina Ibarra Rodríguez sobre la posible acumulación del expediente de radicado 2020-00373-00 al 2020-00407-00

En virtud de lo anterior, el Despacho de la Doctora María Josefina Ibarra Rodríguez, a través del auto del 16 de junio de 2020 procedió a estudiar el requisito de conexidad respectivo, considerando pertinente no decretar la acumulación de los procesos referidos.

**1.2.- Intervenciones:**

Sin intervención alguna.

### 1.3.- Concepto del Ministerio Público

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

## II.- CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

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

### 2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal estima que el problema jurídico hace relación con determinar si el **Decreto No. 046 del 26 de mayo de 2020**, expedido por la Alcaldesa de San Calixto – Norte de Santander, **“POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO No. 041 DEL 11 DE MAYO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO LEGISLATIVO No. 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020, DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO LEGISLATIVO 689 DE 22 DE MAYO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, 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 y posteriormente a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

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

Luego del análisis del texto del Decreto No. 046 del 26 de mayo de 2020, expedido por la señora Alcaldesa de San Calixto, 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 la Alcaldesa, 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 y posteriormente desde el 6 de mayo de 2020 al 06 de junio de 2020 mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Lo anterior, precisando que si bien en el Decreto No. 046 se enuncia la adopción de las medidas establecidas en los Decretos Nos. 636 y 689, también lo es que dichos decretos no son legislativos, sino que se tratan de unos Decretos Ordinarios expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución, que lo faculta para expedir normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

## 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.

Posteriormente, mediante el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, se declaró un segundo estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario.

### 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:

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

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

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

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

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

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

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

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

**2.4.3.- En el presente caso el Decreto No. 046 del 26 de mayo de 2020, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, no es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, dado que no fue expedido en desarrollo de algún Decreto Legislativo.**

De acuerdo con el ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto No. 046 del 26 de mayo de 2020**, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, no puede ser analizado en el marco del medio de Control Automático de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado **Decreto No. 046 del 26 de mayo de 2020**, proferido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, **“POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO No. 041 DEL 11 DE MAYO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO LEGISLATIVO No. 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020, DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO LEGISLATIVO 689 DE 22 DE MAYO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Resulta pertinente transcribir el texto del mencionado Decreto:

#### **“CONSIDERANDO**

*Que el artículo 1 de la Constitución Política prevé "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

*Que de conformidad con el artículo 2 de nuestra carta dispone que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política,*

*administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, que la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó:*

*"En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen, esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley."*

*De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. **Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.***

*En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía". (Negrilla fuera de texto original)."*

*Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público, manifestó:*

*"5, 1 Los derechos fundamentales no son absolutos como lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, no hay derechos ni libertades absolutos, la razón de ello estriba en la necesaria limitación de los derechos y las libertades dentro de la convivencia pacífica; si el derecho de*

*una persona fuese absoluto, podría pasar por encima de los derechos de los demás, con lo cual el pluralismo, la coexistencia y la igualdad serían inoperantes, también cabe resaltar un argumento homológico, lo cual exige que, en aras de la proporcionalidad sujeto-objeto, este último sea también limitado, ¿Cómo podría un sujeto finito y limitado dominar jurídicamente un objeto absoluto? En el consenso racional y jurídico cada uno de los asociados, al cooperar con los fines sociales, admite que sus pretensiones no pueden ser ilimitadas, sino que deben ajustarse al orden público y jamás podrán sobrepasar la esfera donde comienzan los derechos y libertades de los demás.*

*Ahora bien, cabe hacer una distinción con fundamento en la realidad jurídica: Una cosa es que los derechos fundamentales sean inviolables, y otra muy distinta es que sean absolutos.*

*Son inviolables, porque es inviolable la dignidad humana: En efecto, el núcleo esencial de lo que constituye la humanidad del sujeto de derecho, su racionalidad, es inalterable. Pero el hecho de predicar su inviolabilidad no implica de suyo afirmar que los derechos fundamentales sean absolutos, pues lo razonable es pensar que son adecuables a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. De ahí que puede decirse que tales derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible. Por ello la Carta Política señala que ni aún en los estados de excepción se "suspenden" los derechos humanos y que, en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario. Se deduce que cuando se afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental, éste queda o violado o suspendido.*

*5.1.2 El orden público como derecho ciudadano el criterio de ver al mantenimiento del orden público como una restricción de los derechos, es algo ya superado. El orden público, en primer término, es una garantía de los derechos y libertades comprendidos dentro de él. El Estado social de derecho, se fundamenta en el orden (parte estática) y produce un ordenamiento (parte dinámica). En la parte estática entra la seguridad de la sociedad civil dentro del Estado, y en la parte dinámica la acción razonable de las libertades. **Luego el orden público supone el ejercicio razonable de la libertad. Es así como el pueblo tiene derecho al orden público, porque éste es de interés general, y como tal, prevalente.***

*Para la Corte es claro que el orden público no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por, sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado. La visión real del orden público, pues, no es otra que la de ser el garante de las libertades públicas. Consiste, para decirlo con palabras de André Hauriou, en la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad. "NO hay libertad sin orden y éste no se comprende sin aquella:" Libertad. significa coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia de las finalidades legítimas, y no desorden, anarquía o atropello. Toda situación de inseguridad, anula la libertad, porque el hombre que se ve sometido a una presión psicológica, que le lleva al miedo de ser agredido por otros, constantemente y sin motivo, no es verdaderamente libre. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque le asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos".*

Que en la sentencia C-225 de 2017 la honorable Corte Constitucional define el concepto de orden público, así:

*"La importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos", debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de medioambiental, para la convivencia y la vigencia de derechos constitucionales, al amparo del principio dignidad humana".*

*Que el artículo 315 de la Constitución Política reglamenta las atribuciones de los alcaldes, y en sus numerales expresa "2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. **El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio** <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante." (...). (Negrilla fuera de texto).*

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

*Que la Ley 1523 de 2012 artículo 1º en su párrafo primero expresa "PARÁGRAFO 1o. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población" (...)*

*Que la precitada, ley establece en su artículo 3º que los principios generales que orientan la gestión del riesgo, en su numeral 2 expresa "Principio de protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados" (...)*

*Que la Ley en comento en su artículo 12 establece "LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias*

*para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción".*

*En su artículo 14 la Ley Ibídem expresa "Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El Alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo al conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en al área de su jurisdicción. PARÁGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública".*

*Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, por lo que instó a los Estados a tomar acciones contundentes, urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.*

*Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (COVID-19), se trasmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología puede causar diversas afecciones, como fiebre, síntomas respiratorios (tos, disnea, o dificultad para respirar), neumonía, insuficiencia renal e incluso la muerte.*

*Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos, evitar la asistencia a los sitios de afluencia de público y en todo caso mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.*

*Que según la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud y Protección Social la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de coronavirus (COVID-19), es el adulto mayor.*

*Que el Gobierno Nacional a través de la Resolución No 385 de 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus-COVID 19, y adoptó medidas para hacer frente al virus.*

*Adicional a ello, el Presidente de la República expidió el Decreto No. 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", donde se ordena un aislamiento preventivo obligatorio con el fin de evitar la propagación de la pandemia.*

*Que, la Gobernación del Departamento Norte de Santander a través de Decreto No. 000308 de 14 marzo de 2020 "Por el cual se declara la calamidad pública en el Departamento Norte de Santander y se dictan otras disposiciones" se declaró en su artículo primero: "Declárese la existencia de una situación de calamidad pública, conforme la parte considerativa del decreto, para adelantar las acciones en la fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID 19), en el departamento Norte de Santander.*

*Que el Municipio de San Calixto emitió el Decreto No. 023 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19) en el municipio de San Calixto - Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.*

*Que el Municipio adoptó mediante el Decreto No 025 del 24 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANITAR/A CAUSADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACERLE FRENTE A LA PANDEMIA", acciones con el fin de enfrentar la propagación del virus.*

*Que el literal b) Numerales 1º y 2º del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, señala como función del Alcalde:*

*"b) En relación con el orden público:*

- 1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:*
  - a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;*
  - b) Decretar el toque de queda;*
  - c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;*
  - d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;*
  - e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9º del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen".*

*Que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Alcaldes en los siguientes términos:*

*"ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento*

*amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.*

*PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9a de 1979, la*

*Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.*

*(...)*

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

*(...)*

*4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, actividades, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

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

*Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 2016 son autoridades de policía, entre otros, el Presidente República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.*

*Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se hace necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.*

*Que así las cosas en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno Nacional ha ampliado las medidas respecto al orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia mediante el Decreto Nacional No. 636 del 06 de mayo de 2020, y en su artículo 3 establece las garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio garantizando el derecho a vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, facultad a los gobernadores y alcaldes, que en el marco de la emergencia sanitaria por*

*causa coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en las excepciones ya establecidas, casos o actividades.*

*Que el Gobierno Nacional ha prorrogado las medidas respecto al orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia mediante el Decreto Nacional No. 689 del 22 de mayo de 2020, y en su artículo 1, establece, prorrogar la vigencia del Decreto 636 del 6 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", hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020.*

*Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.*

*En mérito de lo anteriormente expuesto,*

## **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO. PRORROGA.** *Prorrogar la vigencia del Decreto No. 041 del 11 de mayo de 2020, por medio del cual se adopta el Decreto legislativo No. 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, hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020, en el municipio de San Calixto - Norte de Santander, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 689 del 22 de mayo de 2020.*

**ARTÍCULO SEGUNDO. AUTORIZAR** *a todos los habitantes del municipio de San Calixto - Norte de Santander, cuando sea estrictamente necesario realizar reuniones de máximo 10 personas cumpliendo con todos los protocolos de bioseguridad.*

**Parágrafo 1.** *Las personas que deban asistir a las reuniones de máximo 10 personas, deberán garantizar lo siguiente:*

- 1. El proceso de desinfección, lavado de manos y el uso de antibacterial.*
- 2. Garantizar como mínimo un metro y medio (1,50 mts) de distancia entre personas, utilizando elementos que permitan cumplir esta medida.*
- 3. El uso de tapabocas es obligatorio para los empleados y usuarios de estos servicios.*

**ARTÍCULO TERCERO. AUTORIZAR** *en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la apertura de las escuelas de formación de la casa de la cultura, siempre y cuando se dé estricto cumplimiento de todos los protocolos de bioseguridad, y no se concentren más de diez personas en un mismo recinto.*

**Parágrafo 1.** *Las personas que asistan a las escuelas de formación de la casa de la cultura, deberán garantizar lo siguiente:*

1. *El proceso de desinfección, lavado de manos y el uso de antibacterial.*
2. *Garantizar como mínimo un metro y medio (1,50 mts) de distancia entre personas, utilizando elementos que permitan cumplir esta medida.*
3. *El uso de tapabocas es obligatorio para los empleados y usuarios de estos servicios.*

**Parágrafo 2.** *Para el correcto funcionamiento de las escuelas de formación de la casa de Cultura del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, el Secretario de Cultura Municipal, establecerá los horarios correspondientes a cada una de las disciplinas de formación, los cuales no podrán coincidir en los mismos horarios.*

**ARTÍCULO CUARTO.** *Notifíquese del presente decreto al comandante de la Estación de Policía del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, para que proceda a dar estricto cumplimiento de lo aquí ordenado conforme a su competencia.*

**ARTÍCULO QUINTO.** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación hasta el 31 de mayo de 2020, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con prorrogar la vigencia del Decreto 041 del 11 de mayo de 2020 a través del cual se habían adoptado las medidas aislamiento preventivo obligatorio tomadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, sean el desarrollo concreto de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia de los estados de emergencia económica y social declarados a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

Así las cosas, debe concluirse que el Decreto 046 del 26 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que se reitera 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 y el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, ya citados varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el Medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

Estima la Sala pertinente precisar que aun cuando en la parte motiva del Decreto municipal 046, se indica que los Decretos Nos. 636 del 06 de mayo de 2020 y 689 del 22 de mayo de 2020 son Decretos Legislativos, ello constituye un error, puesto que tales normas son Decretos ordinarios que el Presidente expidió en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales ordinarias y no como Decretos legislativos de los previstos en el artículo 215 de la Constitución.

En efecto, mediante el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, el Presidente decidió decretar el aislamiento preventivo obligatorio a partir del 11 de mayo de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020, y fue expedido en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, que lo faculta para expedir normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

A su vez, mediante el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, el Presidente prorrogó la vigencia del Decreto 636 del 6 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", hasta el día 31 de mayo de 2020.

Este Decreto fue expedido por el Presidente en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Por lo tanto, los Decretos Nos. 636 del 06 de mayo de 2020 y 689 del 22 de mayo de 2020, por medio de los cuales el Presidente decidió decretar el aislamiento preventivo obligatorio, **no** son unos decretos legislativos, sino unos decretos ordinarios.

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 la señora Alcaldesa hace referencia a lo enunciado en los artículos 1, 2, 49, 95 y 315 de la Constitución Política, así como las Leyes 136 de 1994, 1523 de 2012 y 1801 de 2016, 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".

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."*

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

---

<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.

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 046 del 26 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, ***"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO No. 041 DEL 11 DE MAYO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO LEGISLATIVO No. 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020, DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO LEGISLATIVO 689 DE 22 DE MAYO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*** por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

#### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

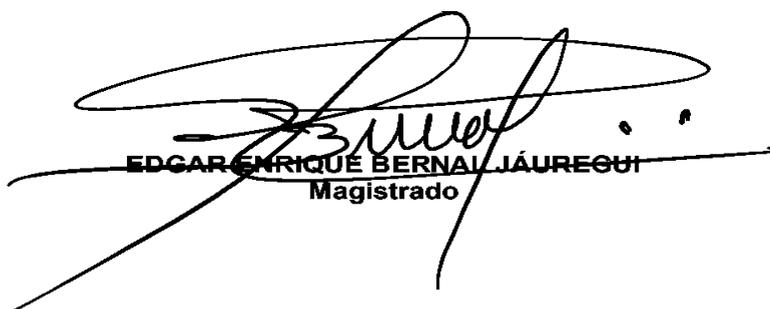
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena virtual del 22 de julio de 2020)



**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, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00395-00</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. 029 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Cúcuta, **“POR LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PREVENTIVAS ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y SE ADOPTA EL DECRETO 457 DE 2020 DEL MINISTERIO DEL INTERIOR”**.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 27 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 28 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 hace relación con determinar si el Decreto 029 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Cécota, **POR LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PREVENTIVAS ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y SE ADOPTA EL DECRETO 457 DE 2020 DEL MINISTERIO DEL INTERIOR** 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. 029 del 24 de marzo de 2020, expedido por el señor Alcalde de Cécota, 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:

*“[...] **ARTÍCULO 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. 029 del 24 de marzo de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Cécota, no es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que no fue expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto No. 029 del 24 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Cécota, Norte de Santander, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad por las siguientes razones:

En el asunto bajo examen, el acto objeto de control es el citado Decreto 029 del 24 de marzo de 2020, expedido por el señor Alcalde del Municipio de Cécota, **“POR EL CUAL SE TOMAN MEDIDAS PREVENTIVAS ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y SE ADOPTA EL DECRETO 457 DE 2020 DEL MINISTERIO DEL INTERIOR”**.

En tal sentido, resulta pertinente transcribir el texto del mismo, así:

#### **“CONSIDERANDO**

*Que, el día 11 de marzo la organización Mundial de la Salud OMS, declaró pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando los estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, conformación y aislamiento y monitoreo de los posibles casos (...), así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.*

*Que, mediante Decreto 417 de marzo 17 de 2020, de la Presidencia de la República, Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.*

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

*Que, en virtud de la norma señalada en párrafo precedente el Presidente de la República, Gobernadores, Alcaldes Distritales y Municipales, están facultados para dictar las medidas en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Que el artículo 2 de la Constitución política de Colombia, 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 Constitución 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 y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de Julio de 1999 lo establecido en los siguientes términos:*

*“El derecho fundamental de circulación, puede ser limitado en virtud de la ley, pero solo 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, la moral pública 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”.

Que, el Presidente de la República mediante decreto 417 del 17 de marzo 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional por el lapso de treinta (30) días, invocando razones de salubridad pública derivadas del brote de la enfermedad causada por el Coronavirus COVID-19.

Que, mediante Decreto No. 028 de 18 de Marzo del 2020, el Municipio de Cécota dispuso: Adoptar 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 Municipio de Cécota.

Que, el Ministerio del Interior mediante decreto No. 457 del 22 de Marzo de 2020, en su artículo primero dice:

**ARTÍCULO 1. AISLAMIENTO.** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que, en virtud de lo anteriormente expuesto,

#### **DECRETO:**

**ARTÍCULO PRIMERO. ADOPTAR LA MEDIDA AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO** ordenada por la Administración Municipal a todas las personas habitantes del Municipio de Cécota, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

**PARÁGRAFO:** Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto 457 del 22 de marzo 2020, emanado por el Ministerio del Interior, el cual establece:

**ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.** Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades.

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de

- operadores de pago, y a servicios notariales.*
4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
  5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
  6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
  7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo persona 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, funguicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
  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 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 organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
- 16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
- 17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*
- 18. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
- 19. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.*
- 20. 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.*
- 21. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19.*
- 22. 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.*
- 23. 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.*
- 24. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*
- 25. 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.*
- 26. La prestación de servicios bancarios y financieros, de*

- operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.*
27. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
28. *El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
29. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
30. *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.*
31. *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.*
32. *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.*
33. *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.*
34. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
- PARÁGRAFO 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.*
- PARÁGRAFO 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.*
- PARÁGRAFO 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.*
- PARÁGRAFO 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.*
- PARÁGRAFO 5. Las excepciones que de manera adicional se*

*consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcalde deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.*

**ARTÍCULO TERCERO. REMITIR** *copia del presente acto a la Estación de Policía de Cécota y a los organismos de Seguridad que operen en el Municipio y demás autoridades Municipales, para lo de su competencia.*

**ARTÍCULO CUARTO. ORDENAR** *al encargado de las Tics del Municipio de Cécota, la publicación del presente acto administrativo para difusión y conocimiento de la comunidad en general.*

**ARTÍCULO QUINTO.** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con adoptar en el Municipio de Cécota la medida de aislamiento preventivo obligatorio a fin de contrarrestar los efectos del Covid-19 y mantener el orden público, 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 2 y 24 de la Constitución Política, así como la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, 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*”.

Ahora bien, es necesario advertir que si bien es cierto en el citado Decreto Municipal 029 se decide adoptar el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, es totalmente claro que este último no puede calificarse como un Decreto Legislativo, sino que se trata de un decreto ordinario.

En efecto, mediante el Decreto 457 el Presidente impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Este Decreto fue expedido en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales de que está investido el Presidente y, 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, y no como un Decreto legislativo de los dictados en desarrollo del estado de emergencia económica y social que había sido declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el Decreto 029 del 24 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Cécota, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020,

ya citado varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el Medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

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

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 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

---

<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.**

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. 029 del 24 de marzo de 2020, "POR EL CUAL SE TOMAN MEDIDAS PREVENTIVAS ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y SE ADOPTA EL DECRETO 457 DE 2020 DEL MINISTERIO DEL INTERIOR"** proferido por el señor Alcalde del Municipio Cécota, 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 Cécota y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

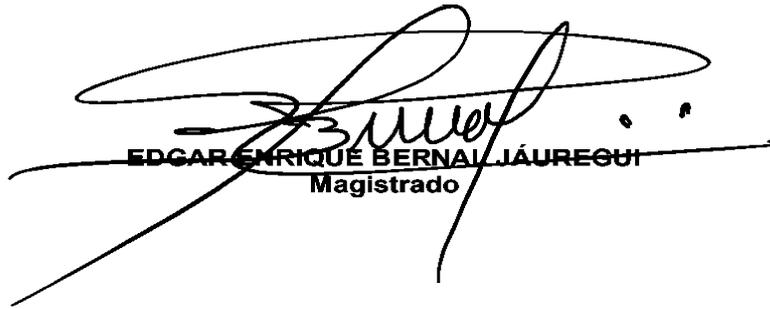
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena virtual del 22 de julio de 2020)

**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado

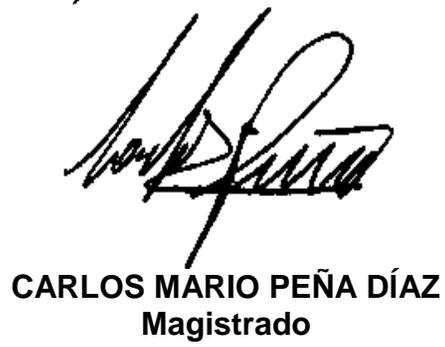
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**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, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00379-00</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. 079 del 06 de mayo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, ***"POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO PRESIDENCIAL 636 DEL 06 DE MAYO 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"***.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

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

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 21 de mayo del año en curso.

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

### 1.2.- Intervenciones:

El apoderado del Municipio de Los Patios según poder allegado, hace alusión inicialmente al artículo 2º de la Constitución Política de Colombia y al artículo 12 de la Ley 1523 de 2012. Afirma que el acto objeto de estudio se trata de un tema relacionado con medidas de salubridad y de la calamidad pública con ocasión al estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional en los Decretos Nos. 417, 418, 420 del 2020 y de conformidad con los Decretos Municipales Nos. 45 y 46 de 2020.

Indica que el Decreto en discusión fue expedido por el señor Alcalde, en ejercicio de su potestad reglamentaria dada por la Ley 136 de 1994, el Decreto Nacional 417 de 2020 y los Decretos Municipales Nos. 45 y 46 de 2020 entre otros, por lo que asegura que dicho acto de contenido general fue emitido por la autoridad pública investida de competencia.

Advierte que el decreto objeto de confrontación no contraría el fin por el cual fue decretado el estado de emergencia económica, social y ecológica y menos el estado

de calamidad pública establecida de manera territorial bajo los decretos 45 y 46 de 2020.

### 1.3.- Concepto del Ministerio Público

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

## II.- CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

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

### 2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal estima que el problema jurídico hace relación con determinar si el Decreto 079 del 06 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de los Patios ***“POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO PRESIDENCIAL 636 DEL 06 DE MAYO 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”***, es pasible de ser analizado en el presente medio de control inmediato de legalidad.

Luego de ello y en caso de ser positivo, se decidirá si dicho acto se encuentra o no ajustado a derecho.

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

Luego del análisis del texto del Decreto No. 079 del 06 de mayo de 2020, expedido por el señor Alcalde de Los Patios, 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 y posteriormente desde el 6 de mayo de 2020 al 06 de junio de 2020 mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Lo anterior, precisando que si bien en el Decreto No. 079 se enuncia la adopción de las medidas establecidas en el Decreto No. 636, también lo es que el Decreto No. 636 no es un Decreto Legislativo sino que se trata de un Decreto ordinario expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución, que lo faculta para expedir normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

### 2.3. 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 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:

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

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

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

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

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

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

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

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

**2.4.3.- En el presente caso el Decreto 079 del 06 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, no puede ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, ya que no fue expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el **Decreto No. 079 del 06 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Los Patios**, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad, regido por lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado Decreto No. 079 del 06 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, "**POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO PRESIDENCIAL 636 DEL 06 DE MAYO 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**".

En tal sentido, resulta pertinente transcribir el texto del mismo, así:

#### **“CONSIDERANDO**

*Que, a nivel mundial la Organización Mundial de la Salud – OMS, el 11 de marzo de 2020 declaró la Pandemia Mundial por el Covid-19.*

*Que, a través de los decretos 417, 418 y 420 del mes de marzo de 2020, el Gobierno Nacional de Colombia ha declarado la Emergencia Sanitaria, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y ha dictado medidas transitorias en materias de orden público.*

*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, en concordancia con las medidas tomadas a nivel mundial y nacional, el Gobernador del Departamento Norte de Santander mediante decretos N° 308 y 311, del mes de marzo de 2020, declaró la Calamidad Pública en el Departamento Norte de Santander y adoptó medidas transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus – Covid19.*

*Que, a nivel municipal, el Alcalde de Los Patios, mediante los decretos No. 045, 046 y 048, declaró la Calamidad pública en el municipio de Los Patios y dictó algunas restricciones de orden público.*

*Mediante circular No. 0018 y 0011 del 10 de marzo de 2020 y el Ministerio de Salud y Protección Social, estableció acciones de contención y recomendaciones ante el coronavirus.*

*El Ministerio de Salud y Protección Nacional expidió la Resoluciones No. 380 del 10 de marzo de 2020 y No. 385 del 12 de marzo de 2020, ante la identificación del nuevo Coronavirus, el cual 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**.*

*Que mediante Decreto No. 311 del 17 de marzo de 2020, la Gobernación de Norte de Santander, adoptó medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por coronavirus en el Departamento Norte de Santander.*

*Que mediante Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional imparte instrucciones para expedir normas en materia de Orden Público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19.*

*Que, el Ministerio del Interior, expide el Decreto N° 457 del veintidós (22) de marzo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.*

*Que mediante Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, el Ministerio de Interior imparte instrucciones de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ampliando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.*

*Que, el Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020, el Gobierno Nacional decreta aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.*

*Que, las Resoluciones 666 y 675 del 24 de abril de 2020, emitidas por el Ministerio de Salud de Protección Social, adoptan el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.*

*Que, la Resolución 498 del 26 de abril de 2020, emitida por el Ministerio de Industria y Turismo establece lineamientos para el cumplimiento del numeral 36 del Decreto 593 de 2020 “sector de manufacturas”.*

*Que, mediante el Decreto legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, el Ministerio del Interior declaró la Emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario.*

*Que, mediante el Decreto legislativo 636 del 06 de mayo de 2020, el Ministerio del Interior ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.*

*Que, el Decreto Legislativo 636 del 06 de mayo de 2020 en su artículo 3 permite la reanudación de las actividades mercantiles establecidas en los numerales 22, 38, 39, 40, 41, 46 de forma adicional a las contempladas en los Decretos legislativos precedentes.*

*Que, teniendo en cuenta que el numeral 4.1 del artículo 3 del Decreto legislativo 636 del 06 de mayo de 2020, permite que los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales; se hace necesaria la respectiva reglamentación con enfoque territorial mediante las disposiciones establecidas en el presente Decreto.*

*Que, de acuerdo a la permanencia de la amenaza que representa el riesgo de contagio por la enfermedad coronavirus **covid-19**, y ante la señal de alarma emitida por la O.M.S, para Latinoamérica, resulta necesario continuar protegiendo la salud pública de los habitantes del Municipio de Los Patios.*

*Que, en lo mérito de lo expuesto*

## **DECRETA**

**ARTÍCULO 1. AISLAMIENTO.** *Dar continuidad al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Los Patios Norte de Santander, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) horas del 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia por causa de COVID-19.*

*En aras de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el municipio de Los Patios Norte de Santander, con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 636 del 06 de mayo de 2020.*

**PARÁGRAFO 1.** *Además de las excepciones contempladas en el artículo 3 del Decreto legislativo 636 del 06 de mayo de 2020, adicionar y permitir la libre circulación de los miembros, contratistas y auxiliares del honorable concejo municipal de Los Patios, toda vez que los mismos se encuentran en periodo de sesiones en dicha corporación pública.*

**ARTÍCULO 2. ACTIVIDAD FÍSICA Y DE EJERCICIO AL AIRE LIBRE DE NIÑOS MENORES DE 6 AÑOS.** *Con el fin de que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y a la supervivencia, y con el propósito de mejorar la salud mental de los niños, niñas y adolescentes. Se permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, de los niños mayores de 6 años, por un periodo máximo de media hora al día, los días **miércoles, sábado y domingos entre las 08:00am hasta las 11:00am** y en todo caso deberán cumplir con el siguiente protocolo:*

**Medidas.**

1. *Está prohibida la práctica de cualquier deporte o actividad física que implique contacto.*
2. *Los menores de 6 años de edad no tienen permitido salir de sus casas.*
3. *Utilizar exclusivamente los senderos peatonales de parques, restringiendo los gimnasios biosaludables al aire libre y los parques de niños porque son focos de contaminación”.*
4. *No se podrán adelantar actividades físicas grupales.*
5. *Los gimnasios, piscinas, escuelas deportivas de formación, así como las canchas deportivas y cualquier otro establecimiento público dedicado a la práctica de disciplinas deportivas permanecerán cerrados.*

**PARÁGRAFO 1.** *Suspender transitoria la medida de pico y cédula para los adultos que acompañen a los niños mayores de 6 a la práctica de actividad física y ejercicio al aire libre entre las 9:00 am y hasta las 11:00 am. Con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad es obligatorio.*

**ARTÍCULO 3. SECTORES QUE PUEDEN DESARROLLAR SUS ACTIVIDADES COMERCIALES.** *Además de las excepciones consagradas en el artículo 3 del Decreto legislativo 593 del 24 de abril de 2020, se permite en la jurisdicción del municipio de Los Patios el desarrollo de las siguientes actividades comerciales adicionadas por el artículo 3 del decreto legislativo 636 del 06 de mayo de 2020, así:*

1. *La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura.*
2. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las manufacturas de (i) vehículos automotores remolques y semirremolques, (ii) motocicletas, (iii) muebles, colchones y somieres.*
3. *Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos.*
4. *Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio.*
5. *Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos.*
6. *Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios.*
7. *El servicio de lavandería a domicilio.*

*Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo y las demás que se encuentren previamente autorizadas, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos en las Resoluciones 666 y 675 del 24 de abril de 2020, emitidas por el Ministerio de Salud de Protección Social y adoptar el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.*

**ARTÍCULO 4. GARANTIAS DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.** *Con el fin que, en el aislamiento preventivo obligatorio, se garantice el derecho a la vida, a la salud y a la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del covid-19, se permitirá el decreto de circulación de las personas en los casos y actividades previstas en el artículo 3 del Decreto legislativo 646 del 06 de mayo de*

2020, desarrolladas conforme a las prevenciones contenidas en los parágrafos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Todas las actividades económicas del sector privado que inicien sus actividades en concordancia, con lo señalado en el Decreto Legislativo 636 del 06 de mayo de 2020, deberán adoptar las medidas previstas en la Resoluciones 666 y 675 del 24 de abril de 2020, emitidas por el Ministerio de Salud de Protección Social y realizar el trámite de registro de los protocolos para el seguimiento del cumplimiento de estas exigencias legales, a través del correo electrónico [lospatioscorazonseguro@gmail.com](mailto:lospatioscorazonseguro@gmail.com) allegando los siguientes documentos:

1. Protocolo de bioseguridad en estricto cumplimiento de los lineamientos mínimos contenidos en la Resolución 666 del 24 de abril de 2020.
2. Formato de registro de empresas debidamente diligenciado y firmado por el representante legal (disponible en la página web [www.lospatios-nortedesantander.gov.co](http://www.lospatios-nortedesantander.gov.co)).
3. Listado de trabajadores y/o contratistas diligenciado en formato docx y editable. (disponible en la página web [www.lospatios-nortedesantander.gov.co](http://www.lospatios-nortedesantander.gov.co))
4. Registro mercantil de la persona jurídica o persona natural.

Lo anterior bajo la gravedad de juramento y en aplicación al principio de la verdad sabida y buena fe contemplado en el artículo 83 de la Constitución política de Colombia de 1991.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** La verificación y/o seguimiento al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad contenidos en la Resoluciones 666 y 675 del 24 de abril de 2020, en su anexo técnico, se delega en la respectiva secretaría de despacho a fin con el sector, sin perjuicio de la función de vigilancia sanitaria que debe realizar la secretaria de salud del municipio, quien elaborará acta en la cual reflejará el cumplimiento. El eventual incumplimiento acarreará el cierre de la actividad y las sanciones que ello conlleve.

**ARTÍCULO 5.** De acuerdo a la comunicación enviada por la Gobernación de Norte de Santander, en la cual se informa del cronograma de entregas del programa de alimentación escolar PAE en el Municipio de los Patios, se ordena para el día 13 de mayo de 2020, excepcionar de la medida de **PICO Y CÉDULA** a los padres de familia o acudientes de los estudiantes de las Instituciones Educativas con observancia al siguiente cuadro detallado de entregas:

<b>HORA</b>	<b>PUNTO DE ENTREGA ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO</b>	<b>SEDE EDUCATIVA A ENTREGAR</b>
<b>08 hrs hasta las 12 hrs</b>	INSTITUTO TÉCNICO MARIO PEZZOTTI LEMUS	INSTITUTO TÉCNICO MARIO PEZZOTTI LEMUS SEDE KM 8
	COLEGIO 11 DE NOVIEMBRE	COLEGIO 11 DE NOVIEMBRE SEDE VIDELSO

<b>02:00pm A 05:00pm</b>	INSTITUTO TÉCNICO MARIO PEZZOTTI LEMUS	SEDE PIZARREAL SEDE LA BUENA ESPERANZA SEDE LLANITOS SEDE MONTEBELLO
	I.E ANA VITELLO HOGAR SANTA ROSA DE LIMA SEDE PRINCIPAL	I.E VITELLO HOGAR SANTA ROSA DE LIMA SEDE PRINCIPAL
<b>2:00 pm A 6:00pm</b>	COLEGIO PATIO CENTRO #2	SEDE PATIO CENTRO #2 SEDE LA SABANA

**PARÁGRAFO 1. PROHIBICIONES:** Se establecen las siguientes prohibiciones para recibir el complemento alimentario por parte de la Gobernación de Norte de Santander.

1. No traer niños por ningún motivo.
2. No comparecer padres de familia mayores de 60 años, debe acudir otro familiar.
3. Sin excepción alguna deberán hacer uso de tapabocas y guantes y mantener la distancia de 2 metros entre personas.
4. El acudiente deberá portar su cédula y el documento original del beneficiario.
5. Deberá llegar a la hora indicada en la lista del curso del niño, ni antes, ni después.
6. Una vez recibida la ración deberá irse de inmediato al lugar de residencia.

**ARTÍCULO 6.** Requierase a las autoridades de policía, militares y de gobierno municipal, para que, de presentarse violación e inobservancia de las medidas adoptas en el presente Decreto municipal, se permitan dar aplicación de la sanción penal prevista en el artículo 368 del código Penal, imposición de multas según lo establecido por el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, así como lo establecido en las medidas correctivas señaladas por la ley 1801 de 2016.

**ARTÍCULO 7.** El presente Decreto municipal se concibe sin perjuicio de las demás medidas contempladas en los Decretos municipales precedentes, detallados a continuación:

<b>MEDIDA</b>	<b>CONTENIDO Y ALCANCE</b>	<b>NORMA</b>	<b>AUTORIDAD</b>	<b>REFERENCIA</b>
---------------	----------------------------	--------------	------------------	-------------------

<p><b>PICO Y CÉDULA</b></p>	<p>Los ciudadanos diferentes a los que, por su actividad, condición o eventualidad se encuentren facultados para circular por el territorio nacional y que, en ejercicio de su derecho excepcional de circulación se dispongan a realizar cualquiera de las actividades permitidas por el artículo 3 del Decreto Legislativo 593 de 2020, deberán hacerlo los días que de acuerdo al dígito determinación de sus cédulas, se hallen autorizados</p>	<p>DECRET O 063 DE ABRIL 05 DE 2020</p> <p>ARTÍCUL O 2</p>	<p>ALCAL DE MUNICI PAL</p>	<p>LUNES--- 1 Y 2</p> <p>MARTES-- 3 Y 4</p> <p>MIERCOLE S 5 Y 6</p> <p>JUEVES-- 7 Y 8</p> <p>VIERNES-- 9 Y 0</p> <p>SABADOS 1,2,3,4 Y 5</p> <p>DOMINGOS 6,7,8,9 Y 0</p>
<p><b>PICO Y PLACA</b></p>	<p>Los ciudadanos diferentes a los que, por su actividad, condición o eventualidad se encuentren facultados para circular por el territorio nacional y que, en ejercicio de su derecho excepcional de circulación se dispongan a realizar cualquiera de las actividades permitidas por el artículo 3 del Decreto Legislativo 593 de 2020, podrán hacerlo a bordo de sus vehículos particulares siempre que de acuerdo al número de terminación de su placa se hallen autorizados para tal fin.</p> <p>El límite de ocupantes por</p>	<p>RESOLU CIÓN No. 192 DE ABRIL 04 DE 2020</p>	<p>INSTIT UTO DE TRÁNS ITO Y TRAN PORTE DE LOS PATIO S</p>	<p>DIAS DEL MES PAR: <b>2,4, 6, 8 Y 0.</b></p> <p>DIAS DEL MES IMPAR: <b>1, 3, 5, 7 Y 9.</b></p>

	vehículo particular se encuentra restringido a una sola persona "conductor".			
<b>SUSPENSIÓN TRANSITORIA DEL PICO Y CÉDULA PARA LA PRACTICA DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL EJERCICIO AL AIRE LIBRE ENTRE LAS 5:00AM Y LAS 7:30AM</b>	Las personas que se encuentren en un rango de edad entre los 18 a 60 años, podrán practicar la actividad física y el ejercicio al aire libre entre las 5:00am y las 7:30 am por un periodo de duración de una (1) hora diaria, todos los días de la semana, siempre que lo realicen manteniendo el radio de un (1) kilómetro de su vivienda.	DECRET O LEGISLA TIVO 593 DE 2020  DECRET O MUNICIP AL 070 DE 2020	PRESI DENCI A DE LA REPÚB LICA  ALCAL DE MUNICI PAL	DE LUNES A DOMINGO, ENTRE LAS 5:00AM Y LAS 7:30 POR UNA DURACION DE 1 HORA DIARIA POR PERSONA MANTENIE NDO EL RADIO DE UN (1) KILÓMETR O DE SU VIVIENDA.
<b>RESTRICCIÓN A SERVICIOS DE ENTREGA A DOMICILIO</b>	El suministro de servicios de mensajería y domicilios no esenciales, queda suspendido desde las 22:00 hrs y hasta las 05:00 hrs del día siguiente	DECRET O MUNICIP AL 074 DE 2020	ALCAL DE MUNICI PAL	RESTRICCI ÓN A PARTIR DE LAS 22:00HRS Y HASTA LAS 05:00HRS DEL DÍA SIGUIENTE S
<b>HORARIO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO DE 6:00AM HASTA LAS 18:00HRS</b>	Las personas, establecimientos y locales comerciales diferentes a los dedicados a la asistencia y prestación de servicios de salud, que se encuentren facultados para desarrollar su actividad mercantil, no podrán realizar	DECRET O MUNICIP AL 063 DE ABRIL 05 DE 2020  ARTÍCUL O 2	ALCAL DE MUNICI PAL	DE LUNES A VIERNES ATENCIÓN AL PUBLICO SOLO  6:00am HASTA 18:00hrs

	<b>atención al público</b> en los horarios diferentes entre las <b>6:00am hasta las 18:00hrs</b> los días de <b>lunes a viernes</b> , salvo a través de entregas a domicilio-	PARÁGR AFO 3  DECRET OS LEGISLATIVOS 593 DE 2020 Y 536 DE 2020	PRESI DENCIA DE LA REPÚBLICA	
<b>PROHICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES</b>	Queda prohibido el consumo de bebidas embriagantes, en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) horas del día 11 de mayo de 2020, no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.	DECRET O LEGISLATIVO 593 DE ABRIL 8 DE 2020 ARTÍCULO 6  DECRET O MUNICIPAL 067 DE 2020 ARTÍCULO 4	GOBIERNO NACIONAL  ALCAL DE MUNICIPAL	ESTA PROHIBIDO CONSUMIR BEBIDAS EMBRIAGANTES EN ESPACIOS ABIERTOS Y ESTABLECIMIENTOS.
<b>LEY SECA Y TOQUE DE QUEDA GENERAL</b>	Queda prohibido el expendio y consumo de bebidas embriagantes, en espacios públicos, abiertos y establecimientos de comercio dedicados a su venta. Asi como la circulación de todas las personas. <b>De lunes a viernes:</b> Desde las 22:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente: <b>Sábado, Domingo y Festivos:</b> Desde las 23:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente	DECRET O MUNICIPAL 075 Y 078 DE 2020	ALCAL DE MUNICIPAL	SE PROHIBE LA VENTA Y CONSUMO DE LICOR Y LA CIRCULACION DE TODAS LAS PERSONAS <b>Lunes a viernes:</b> Desde las 22:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente  <b>Sábado, Domingo y Festivos:</b>

				Desde las 23:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente
<b>AMPLIACIÓN AL HORARIO O DE INICIO DEL TOQUE DE QUEDA</b>	Ampliar el horario de inicio de las medidas de <b>TOQUE DE QUEDA GENERAL</b> y <b>RESTRICCIÓN A SERVICIOS DE ENTREGA A DOMICILIO</b> , para la prestación del servicio de restaurantes y establecimientos públicos dedicados a la comercialización de productos gastronómicos mediante entrega a domicilio, quedará así: <b>-DE LUNES A VIERNES:</b> Entre las 22:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente. <b>SABADOS, DOMINGOS Y FESTIVOS.</b> Entre las 23:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente	<b>DECRET O MUNICIP AL 078 DE 2020</b>	<b>ALCAL DE MUNICI PAL</b>	<b>MODIFICAC IÓN AL HORARIO DE INICIO DE TOQUE DE QUEDA GENERAL Y RESTRICCIÓN A SERVICIOS DE ENTREGA A DOMICILIO PARA RESTAURANTES ASÍ: SABADOS, DOMINGOS Y FESTIVOS. Entre las 23:00hrs hasta las 05:00hrs del día siguiente</b>
<b>MEDIDA</b>	<b>CONTENIDO Y ALCANCE</b>	<b>NORMA</b>	<b>AUTORIDAD</b>	<b>REFERENCIA</b>
<b>SUSPENSIÓN TRANSITORIA DEL PICO Y CÉDULA ADULTOS QUE ACOMPañEN A LOS NIÑOS</b>	Las personas que se encuentren acompañando a los niños mayores de 6 años a la práctica de la actividad física y el ejercicio al aire libre entre <b>las 08:00am hasta las 11:00am</b> , por un periodo de duración de media hora, los días <b>miércoles,</b>	<b>DECRET O MUNICIP AL 079 DE 2020</b>	<b>ALCAL DE MUNICI PAL</b>	<b>MIERCOLES, SÁBADO Y DOMINGO</b>  ENTRE LAS 8:00AM Y LAS 11:00 POR UNA DURACIÓN DE MEDIA HORA MANTENIENDO EL

<p><b>MAYOR ES DE 6 AÑOS A LA PRACTI CA DE ACTIVID AD FÍSICA</b></p> <p><b>ENTRE LAS 8:30AM HASTA LAS 11:00 AM</b></p>	<p><b>sábados y domingos,</b> siempre que lo realicen manteniendo el radio de un (1) kilómetro de su vivienda</p>			<p><b>RADIO DE UN (1) KILÓMETR O DE SU VIVIENDA</b></p>
--	---	--	--	---

**ARTÍCULO 7. VIGENCIA:** *El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00am) del día 11 de mayo de 2020."*

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con el aislamiento obligatorio del 11 de mayo al 25 de mayo de 2020, el toque de queda, el pico y placa, el pico y cédula, la ley seca y la regulación de la actividad física, 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 y posteriormente en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

Debe la Sala precisar que aun cuando en el referido Decreto Municipal se cita como fundamento los Decretos Nos. 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 06 de mayo de 2020, por medio de los cuales el Presidente declaró el estado de emergencia económica y social, ello no resulta un argumento válido para concluir que se trata de un acto administrativo proferido en desarrollo de un decreto legislativo, ya que a través de los precitados Decretos Nos. 417 y 637 solamente se declaró el estado de emergencia sin que se haya tomado ninguna otra medida concreta para superar la emergencia económica y social.

Debe aclararse que, aun cuando en el texto del Decreto Municipal 079, se indica que el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, por medio del cual el Presidente decidió decretar el aislamiento preventivo obligatorio a partir del 11 de mayo de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020, es un decreto legislativo, ello no resulta ser cierto, ya que se trata de un decreto ordinario expedido en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, que lo faculta para expedir normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el Decreto 079 del 06 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, no puede ser analizado a través del presente medio de control inmediato de legalidad, puesto que no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante los estados de emergencia económica y social declarados mediante los Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, ya citados varias veces, por lo cual la Sala decidirá declarar improcedente el Medio de control inmediato de legalidad de la referencia.

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.”*

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 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:**

---

<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.**

**PRIMERO: Declarar** que no es procedente el Medio de Control Inmediato de Legalidad, respecto del Decreto 079 del 06 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, **"POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO PRESIDENCIAL 636 DEL 06 DE MAYO 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"** 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 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.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena virtual del 15 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



Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00401-00  
Control inmediato de legalidad  
Sentencia de única instancia

---

### 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 SG-400-2020-072  
(22 de mayo de 2020)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA MEDIDA TRANSITORIA CON EL FIN DE GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN ZULIA NORTE DE SANTANDER”**

*El Alcalde Municipal de El Zulia Norte de Santander, en uso de sus facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas en Artículo 315 de la Constitución Política, parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 83 de la Ley 1801 de 2016, y*

#### **CONSIDERANDO**

*Que el inciso segundo del Artículo 2 Constitucional señala: Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que el Alcalde Municipal como primera autoridad de policía del municipio, le corresponde adoptar las medidas y utilizar los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.*

*Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo del 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacerle frente, situación que dio lugar a que la Gobernación del Departamento, mediante Decreto 308 del 14 de marzo del 2020 declaró la existencia de una situación de calamidad pública.*

*Que el DECRETO SG-400-2020-038 DEL 16 DE MARZO DE 2020 “Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de El Zulia Norte de Santander”, fue expedido para adelantar las acciones encaminadas a dar una respuesta preventiva adecuada y buscar la contención y lograr la recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), en el Municipio de El Zulia.*

*Que ante la detección y tendencia marcada de casos de contagio de forma exponencial en Colombia y especialmente al caso presentado en el municipio de El Zulia, se hace necesario definir y adoptar medidas transitorias de policía para garantizar la efectividad de las medidas sanitarias señaladas en la declaratoria de calamidad pública, con la finalidad de proteger y garantizar la salud pública mediante la regulación de movilidad de personas y tránsito de vehículos que prevengan y eviten la propagación del citado virus.*

*Que el artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece: Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:*

*d) Control de agentes y materiales infecciosos y tóxicos, vectores y reservorios; Que los parágrafos primero y segundo de la citada norma señalan: “Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y*

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00401-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

---

*otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una (sic) enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.*

*"Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar."*

*Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, prevé: PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.*

*Que la Corte Constitucional mediante sentencia C-117 de 2006 describió los principios dentro de los cuales está enmarcado el ejercicio del poder de policía:*

*"Con fundamento en ello se han señalado unos principios constitucionales mínimos que gobiernan los poderes de policía en un Estado democrático de derecho. Estos poderes: (i) Están sometidos al principio de legalidad; ii) Su actividad debe tender a asegurar el orden público; (iii) Su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público; (iv) Las medidas que se tomen deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades, o en su limitación desproporcionada; (v) No pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (vi) La medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vii) Las medidas policivas se encuentran sometidas a los correspondientes controles judiciales"*

*La Corte Constitucional, mediante sentencia C-889 de 2002, ha entendido el concepto de autonomía territorial como: "(...) un rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales. En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. (...) El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 1° de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria".*

*Que los atributos naturales que se encuentran en el municipio de El Zulia, lo convierten en un destino turístico por excelencia de todos los nortesantandereanos en especial los habitantes del área metropolitana, de tal forma que el aproximarse un fin de semana extendido con lunes festivo, 25 de mayo, es necesario decretar la medida de ley seca para conservar el orden público y prevenir desmanes de quienes no acatan las normas de aislamiento preventivo obligatorio y otras medidas con ocasión de la pandemia por el Covid 19.*

*Que mediante oficio N° S 2020 / Coman ASJUR 29 der 09 de mayo der 2020 (Sic) el Comandante de la Policía Metropolitana de Cúcuta solicitó dar continuidad a las medidas de control y no propagación de la pandemia por Covid 19, decretando el toque de queda, día sin carro y la prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas así como discotecas, bares, eventos musicales, vendedores informales y aglomeraciones de público complejas en parques los espacio sociales (Sic) de esta municipalidad, para los días previos a la festividad del "Día de la Madre" a celebrarse el domingo 31 de mayo de 2020, toda vez que para dicha fecha quedaría sin efectos el Decreto Presidencial 636 de 2020.*





Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00401-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos<sup>1</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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







Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00401-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

---

(ii) Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, por causa del coronavirus COVID-19, y estableció una serie de medidas sanitarias, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional, como la de disponer de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria;

(iii) Decreto 0308 del 14 de marzo de 2020 a través del cual, el Gobernador del Departamento Norte de Santander, declaró la existencia de una situación de calamidad pública en el departamento;

(iv) Decreto No. SG-400-2020-038 del 16 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de El Zulia Norte de Santander”*, expedido por el Alcalde del Municipio de El Zulia;

(v) Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, y

(vi) Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*.

De acuerdo con lo anterior, es claro que en el texto del citado Decreto No. SG-400-2020-072 no se hace alusión expresa a que las medidas adoptadas, relacionadas con la ley seca en el municipio de El Zulia, sean expedidas en desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020, que fue la vigencia del estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, o del 6 de mayo al 6 de junio de 2020, en vigencia del estado de emergencia declarado nuevamente a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión que se toma de declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad, huelga señalar que el fundamento normativo que se cita por el señor Alcalde inicia enunciando lo previsto en los artículos 2 y 315 de la Constitución Política, así como el párrafo 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y el párrafo 83 de la Ley 1801 de 2016.

Asimismo, en el citado decreto el Alcalde Municipal, hace referencia a la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, por causa del coronavirus COVID-19.

Como puede colegirse las normas enunciadas como soporte para la expedición del Decreto No. SG-400-2020-072, son de rango constitucional y legal existentes en el ordenamiento jurídico antes de la expedición de los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020, mediante los cuales se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, por lo cual el referido decreto 072 no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, sino, se reitera, obedeció a la facultad legal prevista en las Leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016 para la adopción de acciones



Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00401-00

Control inmediato de legalidad

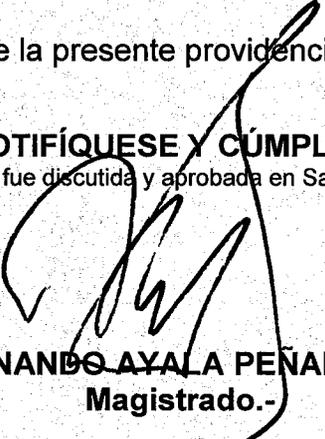
Sentencia de única instancia

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

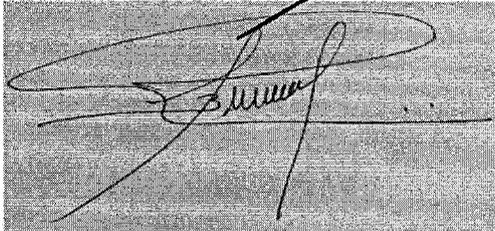
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



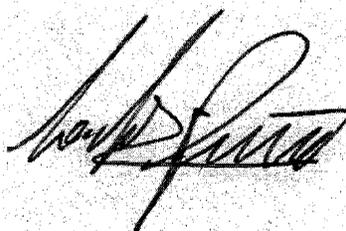
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



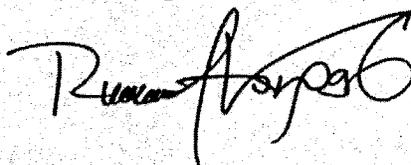
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-





Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00313-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

---

Que una vez rendido el informe por el presidente del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres y las Entidades Operativas del SNGRD, se mire por parte del referido Consejo el Concepto Favorable para la declaratoria de calamidad pública en el Departamento del Norte de Santander.

Que el artículo 61 de la Ley 1532 de 2012, establece el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres Departamental en conjunto con la Secretaría de Salud Departamental y Secretarías de Salud Municipales elaboraran el plan de acción específico para la respuesta y recuperación, que permita la atención de lo efecto (Sic) adversos que ocasiona el ingreso del brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en Colombia, el cual será obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la presente declaratorio (Sic) y sus modificaciones.

Que una vez adoptada la decisión se deberá dar aplicación en lo pertinente, al capítulo VII – régimen especial para situaciones de desastres y calamidad pública – Ley 1523 de 2012.

Que la Empresa social del Estado Hospital Regional Centro emitió la circular N° 009 donde se implementan medidas en la lucha contra el COVID-19.

Que de no tomarse medidas inmediatamente, se generarían daños o perjuicios mayores tanto para el Estado como a los administrados, comunidad y población migrante, por no satisfacer las necesidades colectivas de manera general y permanente y continua.

Que en ese orden, el Gobernador de Norte de Santander, mediante Decreto N° 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", se señalaron instrucciones a alcaldes y gobernadores cuando quiera que se expidan normas de policía en desarrollo de la (Sic) acciones a implementar en sus respectivos territorio (Sic), las cuales deber ser acatadas.

Que mediante Decreto 00311 del 17 de marzo de 2020, la Gobernación de Norte de Santander, expide "Por medio del cual se adoptan medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio Y/o propagación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el Departamento Norte de Santander", se establecieron para el departamento Norte de Santander unas medidas policivas tendientes a la disminución del riesgo de contagio por el Coronavirus COVID-19 en desarrollo de la Resolución 385 del 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 de 2020, del Departamento Norte de Santander, que declaró la existencia de una situación de calamidad pública.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución N° 0000453 del 18 de marzo de 2020, mediante la cual adoptó medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causas del COVID-19, las cuales deben ser vigiladas por las autoridades de policía municipales, y así mismo dispuso en el (Sic) Resolución N° 0000464 del 18 de marzo de 2020, medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para los adultos mayores de setenta (70) años, la cual debe acatarse e implementarse en el Departamento de Norte de Santander.

Que el Presidente de la República en intervención televisada a nivel nacional el día 20 de marzo de 2020, reglamentada a través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, donde se manifiesta: "Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo Obligatorio para todas las personas habitantes de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19. Esta decisión no suspende ni de ninguna manera altera los simulacros de aislamiento preventivo que se encuentran en curso".

Que el decreto 325 del 23 de marzo de 2020 expedido por la Gobernación de Norte de Santander, donde acoge lo estipulado por el Presidente de la República, "Por medio del cual se amplía el plazo del aislamiento social obligatorio previsto en el artículo 10





Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00313-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

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

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

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

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

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

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

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

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

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







































44. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.
45. Parqueaderos públicos para vehículos.
46. El servicio de lavandería a domicilio.
47. Organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades para la prevención de la emergencia de COVID 19 en el Municipio.
48. Los honorables diputados del Departamento Norte de Santander, y sus equipos de trabajo, con el fin de dar trámite al proyecto de ordenanza que contiene el Plan de Desarrollo para Norte de Santander.
49. Los integrantes de los Consejos Territoriales de Planeación cuando con ocasión de las discusiones del proyecto de ordenanza mencionado lo requiera.

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

**Parágrafo 2.** Se permitirá la circulación de una (1) sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

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

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

**Parágrafo 5.** Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes Ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

**ARTICULO CUARTO. PICO Y CEDULA.** Decretar la medida de "Pico y Cedula" en el Municipio de Puerto Santander, Restringiendo el Transito y/o Circulación de las personas que requieran ejercer las actividades señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo 3 del Decreto 636 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y los numerales 2 y 3 del presente Decreto, Restricción que se aplicara permitiendo **SOLO** en los horarios comprendidos entre las 6:00 a.m y 12:00 m. a quienes el último número de su documento de identidad termine en los días permitidos y descritos así:

SOLO ESTA PERMITIDO TRANSITAR Y/O CIRCULAR PARA EJERCER LAS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN LOS No. 2 Y 3 DEL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO 636 DE 2020 EXPEDIDO POR EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS NUMERALES 2 Y 3 DEL ARTÍCULO 3 DEL PRESENTE DECRETO	
Día de la Semana	Ultimo No. de Documento de Identificación
LUNES	Terminados en 1 y 2
MARTES	Terminados en 3 y 4
MIERCOLES	Terminados en 5 y 6
JUEVES	Terminados en 7 y 8
VIERNES	Terminados en 9 y 0
SABADO	No habrá restricción de Pico y Cedula para ejercer las actividades señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo 3 del Decreto 636 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y los numerales 2 y 3 del artículo 3 del presente Decreto, desde las 6:00 am hasta las 12:00 m.
DOMINGO	Queda Restringido el transito y/o circulación a las personas que pretendan ejercer las actividades señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo 3 del Decreto 636 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y los numerales 2 y 3 del artículo 3 del presente Decreto

**ARTICULO TERCERO:** Limitar entre las 4:00 am y a las 10:00 am el Cargue y Descargue de Mercancías en todo el Municipio de Puerto Santander a quienes ejerzan las actividades señaladas en el artículo 3 del presente Decreto. Las personas que ejerzan estas actividades están supeditadas al estricto cumplimiento de las medidas y protocolos de bioseguridad establecidos por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, y en especial las











control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<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.







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

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre los **Decretos No. 036 del 11 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 en el mantenimiento del orden público del municipio de Puerto Santander*", y el **Decreto No. 042 del 25 de mayo de 2020** "*Por el cual se prorroga hasta el 31 de mayo los efectos y las medidas adoptadas en el decreto 036.20 en el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generadas por la pandemia del coronavirus covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Puerto Santander*", ambos expedidos por la Alcaldía del Municipio de Puerto Santander.

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

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

Los **Decretos No. 036 del 11 de mayo de 2020**, "*(...) imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Puerto Santander*", y el **Decreto No. 042 del 25 de mayo de 2020** que *prorroga los efectos y las medidas adoptadas en el decreto 036.20.*

Al revisar el contenido de dichos decretos, los cuales fueron transcritos al inicio de la presente providencia, se advierte que desarrollan las siguientes medidas de carácter general:

**(i)** Ordenan el aislamiento preventivo de todos los habitantes del municipio de Puerto Santander, **(ii)** Implementan el toque de queda en todo el municipio y permite la circulación de personas solo en los casos establecidos en el párrafo del artículo segundo de dicho decreto; **(iii)** Adoptan la medida de pico y cédula para el desplazamiento con fines de abastecimiento familiar y de realización de las actividades bancarias, financieras y notariales; **(iv)** Limitan el cargue y descargue de mercancías en todo el municipio, **(v)** Prohíben el consumo de bebidas embriagantes; **(vi)** Exhortan a la comunidad al reconocimiento, apoyo y facilitación de las labores adelantadas por el personal médico, **(vii)** Determinan el uso de transporte público o particular única y exclusivamente a las personas que tienen permitida la circulación y finalmente; **(viii)** Disponen la imposición de sanciones a que haya lugar en caso de violación e inobservancia de las medidas adoptadas.

De lo anterior, se advierte que las determinaciones adoptadas en los Decretos No. 036 del 11 de mayo de 2020 y 042 del 25 de mayo de 2020 del mismo año en el Municipio de Puerto Santander, son de carácter general, pues cobijan sin distingo a la generalidad de los ciudadanos de dicho municipio. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.





















Radicación 54-001-23-33-000-2020-00308-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

























Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00224-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

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

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

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

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

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

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

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la*

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



Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00224-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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











Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00224-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

Este Decreto fue revisado por la Corte Constitucional, quien declaró la exequibilidad condicionada del artículo primero, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal. La decisión se dio a conocer mediante el comunicado No. 24 del 10 y 11 de junio del año en curso<sup>13</sup>, sin embargo, aún no se conoce la sentencia en su extensión.

Ahora bien, de la lectura de la citada norma, se tiene lo siguiente: **(i)** Se facultó a los alcaldes y gobernadores para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales; **(ii)** el fin autorizado para la reorientación de las rentas es el de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia; **(iii)** Que, respecto de los departamentos y municipios, el gobernador o el Alcalde no necesita la autorización previa de la respectiva asamblea o Concejo Municipal, y **(iv)** Que, respecto de los Departamentos o Municipios, se autorizó al gobernador o alcalde para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, a fin de hacer efectiva la reorientación de las rentas de destinación específica, sin necesidad de acudir a autorización previa de la asamblea o Concejo Municipal.

A demás de lo anterior, se tiene que en el párrafo 2º de dicho artículo, se establece una limitante a la facultad de reorientación de las rentas, esto es, que en ningún caso podrá extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

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

De acuerdo con lo anterior se tiene que, para el caso concreto, el Gobernador del Departamento Norte de Santander en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020, podía reorientar rentas del departamento de destinación específica, salvo las rentas que recibe por el sistema de participaciones del presupuesto general de la nación y las rentas que recibe para inversión social, puesto que estas rentas son destinación específica constitucional.

Vale recordar que en los términos del artículo 356 de la Constitución, los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Ahora bien, el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, citado igualmente por el Gobernador del Departamento Norte de Santander como fundamento para la expedición del Decreto 000345 del 13 de abril del año en curso, dispuso, lo

<sup>13</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/FIRMADO%20Comunicado%20No.pdf>



Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00224-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

El citado Decreto 512 fue revisado por la Corte Constitucional, quien lo declaró ajustado a derecho. La decisión se dio a conocer mediante el Boletín No. 93 del 18 de junio del año en curso<sup>14</sup>, sin embargo, aún no se conoce la sentencia en su extensión. En el referido boletín, se señaló, que:

*“La Corte encontró que la medida consistente en facultar a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, guarda relación directa con las causas que motivaron la declaratoria de emergencia generada por el COVID-19.*

*Para la Sala Plena, la facultad autorizada se refiere a la modificación directa de los presupuestos de la actual vigencia fiscal, sin tener que acudir para ello a las respectivas asambleas y concejos y no comprende la de expedir el presupuesto, pues su ejercicio solo procede respecto del presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de 2020.*

*Para la Corte Constitucional, tratándose de las modificaciones al presupuesto, es importante señalar que aunque el inciso segundo del artículo 345 de la Constitución establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas o los concejos, de acuerdo con la misma disposición superior esta regla solo es exigible en tiempos de paz, luego en épocas de anomalía institucional la modificación del presupuesto podría no requerir la intervención previa del Congreso, las asambleas o los concejos, según lo determine el legislador.*

*La Sala Plena consideró que, durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, en ejercicio de sus competencias legislativas extraordinarias, puede facultar a los gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de las entidades territoriales a su cargo, a fin de que las entidades territoriales puedan arbitrar los recursos indispensables para atender la problemática surgida de la crisis que se deba enfrentar y sin que se requiera la previa autorización de las asambleas departamentales o de los concejos distritales o municipales, según sea el caso. Esta medida tiene sustento en los principios de celeridad y eficacia que, conforme el artículo 209 superior, guían el desarrollo de la función administrativa y, además, contribuye a la realización de los fines del Estado, previstos en el artículo 2 de la Constitución.”*

En este orden de ideas y con base en las facultades otorgadas por el Decreto 512 del 02 de abril del 2020 proferido dentro del marco estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, es claro que el Gobernador de Norte de Santander tenía la competencia para realizar las operaciones presupuestales necesarias y en ese sentido para proferir el Decreto 000345 de 2020, para efectos de atender el estado de anomalía que atraviesa el país por cuenta de la Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el Coronavirus Covid-19.

Descendiendo al caso concreto, advierte la Sala que amparándose en las disposiciones contenidas en los Decretos Legislativos Nos. 461 y 512 de 2020, el Gobernador del Departamento Norte de Santander a través del Decreto 000345 del 13 de abril de 2020, realizó modificaciones al presupuesto general del departamento para la vigencia fiscal 2020, argumentando que los recursos objeto de traslado están soportados en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal de fecha 13 de abril de 2020, por la suma de \$2.696.437.755,45, suscrito por el

<sup>14</sup><https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Por-COVID-19,-es-constitucional-que-gobernadores-y-alcaldes-realicen-adiciones,-modificaciones,-traslados-y-dem%C3%A1s-operaciones-presupuestales.-8934>











**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)  
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

**Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00324-00 acumulado con 54-001-23-33-000-2020-00329-00**

**Medio de control: Control inmediato de legalidad de los Decretos 074 del 08 de mayo y 077 del 11 de mayo del 2020**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar los Decretos 074 del 08 de mayo del 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*" y 077 del 11 de mayo de la misma anualidad a través del cual se modifica el primogénito de los Decretos enunciados, ambos proferidos por el alcalde del Municipio de Abrego – Norte de Santander.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Actuación procesal surtida**

Mediante correo electrónico del 09 de mayo del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora el 11 de mayo de la misma anualidad-, la alcaldía municipal de Abrego remitió copia digital firmada del Decreto 074 del 08 de mayo del 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Abrego; lo anterior con el fin de que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad pertinente.

Así mismo, a través de correo electrónico del 11 de mayo del 2020 remitido a este Despacho en la misma fecha- la misma entidad territorial reseñada, remitió copia digital firmada del Decreto 077 del 11 de mayo del 2020 expedido por el burgomaestre municipal de Abrego, para efecto de llevar a cabo, también, el correspondiente control inmediato de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 15 de mayo del 2020, al percatarse de la existencia de conexidad entre los Decretos objeto de control resolvió acumular los expedientes 54-001-23-33-000-2020-00324-00 y 54-001-23-33-000-2020-00329-00, y en razón de ello avocó el conocimiento de ambos a través de la misma providencia; ordenando, a su vez, 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 de los decretos objeto de control.

## **2. Intervenciones**

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

Sin intervenciones.

### **2.2. Municipio de Abrego**

No intervino en el presente asunto.

### **2.3. Ministerio Público**

Mediante concepto No. 090 del 16 de junio del 2020, el representante del Ministerio Público puso de presente lo siguiente:

Que, al revisar los actos sometidos a control inmediato de legalidad, Decretos N° 074 y 077, de fechas 8 y 11 de mayo del año en curso, respectivamente, se encuentra que fueron expedido por autoridad del orden territorial (Alcalde del municipio de Ábrego – 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<sup>24</sup>), para mitigar la propagación del virus coronavirus COVID-19.

Así mismo señala que, a efectos de determinar la naturaleza del Decreto en desarrollo del cual se expidió el acto materia de control, se advierte que lo fue en aplicación de la Ley 1801 y el Decretos Nacional 636 de 2020, regulación que hace parte del poder ordinario de policía, no del poder excepcional de policía, es decir de Decretos Legislativos.

Afirma que si bien, no se desconoce que para la fecha en que se expidió el acto sometido a control se encontraba vigente el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, pero es claro que las medidas adoptadas lo fueron básicamente en desarrollo del Decreto 636 de 2020 citado, formalmente decreto de contenido administrativo,

específicamente de carácter ejecutivo, expedido invocando el ejercicio de facultades constitucionales y legales en especial las conferidas en el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Por lo anterior concluye que, no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el acto a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, conforme a las previsiones de la Ley 137 artículo 20, como de la Ley 1437 artículos 136 y 151.14, pues si bien aparecen acreditados los factores subjetivo de autoría (autoridad municipal) y de objeto (acto de carácter general), no ocurre lo mismo con el factor de motivo o causa (que sea consecuencia del ejercicio de función administrativa y como desarrollo de decreto legislativo durante los estados de excepción), al margen de consideraciones sobre su juridicidad, la que se presume y solo puede ser desvirtuada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

Finalmente argumenta que, lo anterior no implica la renuncia al control jurisdiccional de las medidas adoptadas con ocasión de la emergencia de salud pública, porque existen alternativas dispuestas por el ordenamiento jurídico, como es el medio de control de nulidad prevista en el artículo 137 de la Ley antes citada, que permiten hacerlo efectivo, resultando acorde con el esquema de control abstracto de juridicidad consagrado en la Ley, sin que sea dable alegar principios como el de acceso a la administración de justicia para asumir control inmediato de legalidad, máxime cuando el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, "*Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*", en su artículo 5, dentro de las excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo, incluyó en el numeral 5.3 el medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria, lo que se iteró por los Acuerdos PCSJA20-11549 del 7 de mayo y PCSJA20-11556 del 22 de mayo, de la misma anualidad.

### **3. Actos objeto de control de legalidad**

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

- ✓ Decreto No. 074 del 08 de mayo del 2020:

*DECRETO No. 074  
(De mayo 08 de 2020)*

*"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".*

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

#### **CONSIDERANDO**

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

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

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

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

*-Decretar el toque de queda;*

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

*Que, el nuevo Coronavirus (COVID-19) ha sido catalogado por la Organización mundial de la salud como emergencia en salud pública de importancia Internacional (ESPII) siendo declarada la emergencia sanitaria a nivel nacional por expreso mandato del Presidente de la República el día 12 de marzo de la presente anualidad. Se han identificado casos en todos los continentes y el seis (6) marzo hogaño, se confirmó el primero en Colombia.*

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

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

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

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

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

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

*Que, mediante Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.*

*Que, mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Protección Social, ordenó 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 expendido 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, mediante resolución 464 del 18 de marzo de 2020, el ministerio de salud y protección social adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años.*

*Que, mediante resolución 666 del 24 de abril de 2020 adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.*

*Que, mediante decreto 053 del 17 de marzo de 2020 se declara emergencia sanitaria, se decreta el estado de calamidad pública, se establece la ley seca y el toque de queda, se profieren medidas para la prevención del coronavirus en el municipio de Abrego, Norte de Santander y se dictan otras disposiciones sin vulnerar los criterios propios de la unidad de materia.*

*Que, mediante decreto 069 del 26 de abril de 2020, la Administración Municipal continua con el ejercicio de la potestad reglamentaria para paliar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 en el municipio de Abrego y se dictan otras disposiciones.*

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

*Que, mediante decreto 460 del 22 de marzo de 2020 se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del estado de emergencia, económica social y ecológica.*

*Que, el decreto 593 del 24 de abril de 2020 imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento del orden público.*

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

*Que, el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*

*Que, es función del Presidente de la República, conservar en todo el territorio Nacional el orden público, para cuyo efecto, y acorde con la Constitución Política, para su conservación o su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre lo de los Gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los Alcaldes.*

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

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

*Que, en mérito a lo expuesto.*

#### **D E C R E T A**

*Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Abrego, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19.*

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo tercero del presente Decreto.*

*Artículo 2. Adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Abrego, Norte de Santander ordenada en el artículo anterior.*

*Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
  - 2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.*
  - 3. Desplazamiento a servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores de pago, (iv) compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, (vi) servicios notariales, y (vii) 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 tecnología 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 los 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, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la*

*emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*

*11. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, 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. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.*

*12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en, 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 para entrega a domicilio.*

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

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

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

*16. 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.*

*17. 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.*

*18. 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.*

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

20. *La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura.*

21. *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.*

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

23. *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.*

24. *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.*

25. *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.*

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

27. *La prestación de servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores postales de pago, (iv) profesionales de compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición licencias urbanísticas.*

*El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional. El Superintendente de Notariado y*

*Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.*

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

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

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

*31. 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.*

*32. 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.*

*33. 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.*

*34. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de (i) productos textiles, (ii) prendas de vestir, (iii) cueros y calzado, (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel, cartón y sus productos; y (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.*

*35. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte. y distribución de las manufacturas de (i) vehículos automotores. remolques y semirremolques, (ii) motocicletas, (iii) muebles, colchones y somieres.*

*36. Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos.*

*37. Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio. Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos.*

*Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios.*

38. *El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.*

39. *Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.*

40. *La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

41. *El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.*

42. *La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.*

43. *Parqueaderos públicos para vehículos.*

44. *El servicio de lavandería a domicilio.*

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

*Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3.*

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

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

*Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

*Parágrafo 6. Las actividades descritas en el artículo tercero, numeral 38 se permitirán en el horario comprendido entre las 5:30 am y 6:30 am para los hombres y mujeres de 6:30 a 7:30.*

*Parágrafo 7. Las actividades descritas en el artículo tercero, numeral 39, se permitirán en el rango de horas comprendido de 5:00 pm a 6:00 pm y el adulto acompañante deberá tener el pico y cédula según lo establecido en el Artículo 7 del presente decreto.*

*Dicho desplazamiento debe hacerse máximo a un kilómetro de su lugar de residencia.*

*Parágrafo 8. El Alcalde, con la debida autorización del Ministerio del Interior podrán suspender las actividades o casos establecidos en el presente artículo. Cuando un municipio presente una variación negativa en el comportamiento de la epidemia del Coronavirus COVID-19 que genere un riesgo excepcional a criterio del Ministerio de Salud y Protección Social, esta entidad enviará al Ministerio del Interior un informe que contenga la descripción de la situación epidemiológica del municipio relacionada con el Coronavirus COVID-19 y las actividades o casos que estarían permitidos para ese municipio, con base en lo cual, el Ministerio del interior ordenará al alcalde el cierre de las actividades o casos respectivos.*

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

*ARTÍCULO 5. Se garantizará en el Municipio de Abrego, Norte de Santander, el servicio público de transporte terrestre de carga, el almacenamiento y logística para la carga de primera necesidad; servicios postales y distribución de paquetería y de pasajeros que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. y las actividades permitidas en el artículo tercero.*

*Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.*

*ARTÍCULO 6. El alcalde municipal velará para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.*

*ARTICULO 7. PICO Y CÉDULA. Implementar dentro del mismo periodo establecido en el ARTÍCULO PRIMERO medida denominada PICO Y CÉDULA para compra y abastecimiento de alimentos y víveres, así como para el desplazamiento a servicios bancarios, financieros, de operadores de pago, y a servicios notariales, en los diferentes establecimientos habilitados en la geografía municipal, de conformidad con los numerales 2, 3, 38 y 39 del artículo tercero del actual acto administrativo y de la siguiente manera.*

- *LUNES: Pueden Salir los números de cédula terminados en 1, 2.*
- *MARTES: Pueden Salir los números de cédula terminados en 3, 4.*
- *MIERCOLES: Pueden Salir los números de cédula terminados en 5, 6.*

- *JUEVES: Pueden Salir los números de cédula terminados en 7, 8.*
  - *VIERNES: Pueden Salir los números de cédula terminados en 9,0.*
- SABADO: Pueden Salir los números de cédula terminados en 0, 2, 4, 6, 8.*  
*DOMINGO: Pueden Salir los números de cédula terminados en 1, 3, 5, 7, 9.*

*Parágrafo 1. La adquisición de alimentos y/o productos de primera necesidad, elementos farmacéuticos, así como sacar a las mascotas o animales de compañía, deberá realizarse en el entorno más inmediato a su lugar de domicilio.*

*Parágrafo 2. Los anteriores Pico y Cédula también son aplicables para aquellas personas que cobren el subsidio de Familias en Acción, Adulto Mayor, giro humanitario, ingreso solidario, jóvenes en acción o el cobro de otras ayudas estatales.*

*Parágrafo 3. Exigir a los establecimientos que se encuentren abiertos al público y autorizados para funcionar en el marco de la emergencia, la aplicabilidad del Pico y Cédula implementado en el presente decreto, así como, el uso obligatorio de tapabocas, distanciamiento social (Demarcación), lavado de manos y demás protocolos generales establecidos en la resolución 666 del 24 de abril de 2020, estos protocolos aplican tanto para el personal que trabaja en el establecimiento como para sus clientes.*

*Parágrafo 4. Los establecimientos que se encuentren abiertos al público y autorizados para funcionar en el marco de la emergencia, deberán restringir sus servicios a quienes incumplan lo consagrado en el parágrafo anterior.*

*ARTICULO 8. Prohibición De Acompañante. Sin perjuicio de la prohibición establecida en el artículo primero del presente decreto, prohíbese en el Municipio de Abrego, Norte de Santander, el tránsito de motocicletas con parrillero y la circulación de vehículos con más de un (1) ocupantes, sin perjuicio de la habilitación dada en el artículo cuarto ibídem.*

*Parágrafo 1. Sera permitida la circulación de los vehículos en las condiciones señaladas en el artículo en precedencia, siempre y cuando se trate de asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado, así como también por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*

*ARTÍCULO 9. Adoptar como medida sanitaria preventiva y de control, la prohibición del expendido de bebidas embriagantes para su consumo dentro de los establecimientos (estancos, billares, fuentes de soda, canchas de tejo y otros sitios que se dediquen a la venta de este tipo de productos) y la prohibición del consumo de estas bebidas en espacios abiertos no obstante, podrá realizarse la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio, para su consumo fuera del establecimiento atendiendo las medidas sanitarias a que hubiera lugar. Esto aplica a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*ARTICULO 10. Ordenar el cierre de todos los balnearios del municipio, tales como la Represa, el Pozo del Burro, Balnearios alrededor del Río Algodonal, en la vereda El Hoyo y estaderos alrededor de estos sitios, así como de bares y discotecas en toda la jurisdicción del municipio hasta el día 25 de mayo de 2020.*

*Parágrafo 1. Prohíbese las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas a partir de la fecha y hasta las 06:00 am del día 30 de mayo de 2020 en todos los espacios públicos o privados como por ejemplo, Parque Guillermo Quintero Calderón, Malecón, Yo Amo a Abrego, Casa de la Cultura.*

*Parágrafo 2. Ordénese la clausura temporal de establecimientos, locales comerciales y actividades de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos, terminales de juego de video como por ejemplo, parque Infantil Simón Bolívar, La Granja San José (Las monjas), El Tuntún, billares, canchas de tejo, galleras, clubes sociales, además de suspender las actividades de patinaje, escuelas de formación deportiva y establecimientos públicos, privados de tipo recreativo, deportivos, sociales hasta el día 25 de mayo de 2020.*

*Parágrafo 3. Los establecimientos y locales comerciales a que alude el presente artículo que prevean en su objeto social la venta de comidas y bebidas; permanecerán cerrados al público y solo podrán ofrecer 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 por ejemplo; restaurantes, ventas de comidas de todo tipo hasta el 25 de mayo de 2020.*

*Parágrafo 4. Esta medida no será aplicable a los servicios prestados en establecimientos hoteleros.*

*ARTICULO 11. Prohibir la venta de comidas en espacio público (Comidas rápidas, hamburguesas, perros calientes, salchipapas, choripapa, fritos, arepas, empanadas, chuzos, mazorca, frutas, bebidas frías y calientes, jugos, mangos, obleas, helados, postres, entre otros) y cualquier otro artículo distinto a los enunciados anteriormente*

*ARTICULO 12. Adoptar TOQUE DE QUEDA PERMANENTE las 24 horas del día para los adultos mayores de 70 años desde la expedición de este Decreto y hasta el día 30 de mayo de 2020, en consideración a los factores de alto riesgo y de transmisión y afectación de la enfermedad para estos grupos de personas.*

*Parágrafo 1: Aplican las excepciones contempladas en el artículo tercero del presente decreto.*

*Parágrafo 2. Decrétese en el Municipio de Abrego Norte de Santander, el toque de queda en el periodo comprendido, entre las 07:00 pm hasta las 4:00 am los días 15, 16 y 17 de mayo y los días 22, 23 y 24 de mayo de 2020.*

*ARTÍCULO 13. Adóptese lo dispuesto en el Decreto 0460 del 22 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del*

*servicio a cargo de las comisarías de familia, debiendo prestarse de manera ininterrumpida y en virtud de las garantías superiores que le asisten a los menores de edad y al concepto de familia.*

*ARTICULO 14. La inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente acto administrativo dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del código penal, 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.*

*ARTICULO 15. Ordenar la publicación del presente acto administrativo para su difusión y conocimiento de la comunidad en general.*

*ARTICULO 16. Las disposiciones de los actos administrativos emitidos con anterioridad que no son modificadas por este decreto, conservaran su vigencia.*

*ARTICULO 17. REMITIR y comunicar de manera inmediata al Ministerio del Interior, las decisiones contenidas en el presente acto administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo tercero del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, al Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander (stectadminnstecd@cendoj.ramajudicial.gov.co) a la Policía Nacional, organismos de seguridad que operan en el Municipio y demás autoridades municipales para lo de su competencia.*

*ARTICULO 18. Vigencia, el presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 AM) del día 11 de mayo de 2020 y deroga el Decreto 069 del 26 de abril de 2020.*

*Se expide en la Alcaldía Municipal de Abrego, a los 08 días del mes de mayo de 2020.*

**JUAN CARLOS JÁCOME ROPERO**  
*Alcalde Municipal"*

✓ Decreto 077 del 11 de mayo del 2020:

**"DECRETO No. 077**  
**(De mayo 11 de 2020)**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 074 DEL 08 DE MAYO DE 2020".**

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

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

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

*diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.*

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

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

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

*-Decretar el toque de queda;*

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

*Que, el nuevo Coronavirus (COVID-19) ha sido catalogado por la Organización mundial de la salud como emergencia en salud pública de importancia Internacional (ESPII) siendo declarada la emergencia sanitaria a nivel nacional por expreso mandato del Presidente de la República el día 12 de marzo de la presente anualidad. Se han identificado casos en todos los continentes y el seis (6) marzo hogaño, se confirmó el primero en Colombia.*

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

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

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

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

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

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

*Que, mediante Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.*

*Que, mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Protección Social, ordenó 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 expendido 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, mediante resolución 464 del 18 de marzo de 2020, el ministerio de salud y protección social adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años.*

*Que, mediante resolución 666 del 24 de abril de 2020 adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.*

*Que, mediante decreto 053 del 17 de marzo de 2020 se declara emergencia sanitaria, se decreta el estado de calamidad pública, se establece la ley seca y el toque de queda, se profieren medidas para la prevención del coronavirus en el municipio de Abrego, Norte de Santander y se dictan otras disposiciones sin vulnerar los criterios propios de la unidad de materia.*

*Que, mediante decreto 069 del 26 de abril de 2020, la Administración Municipal continua con el ejercicio de la potestad reglamentaria para paliar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 en el municipio de Abrego y se dictan otras disposiciones.*

*Que, mediante decreto 074 del 08 de mayo de 2020, la administración municipal dicta instrucciones para paliar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 en el municipio de Abrego y se dictan otras disposiciones.*

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

*Que, mediante decreto 460 del 22 de marzo de 2020 se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del estado de emergencia, económica social y ecológica.*

*Que, el decreto 593 del 24 de abril de 2020 imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento del orden público.*

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

*Que, el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*

*Que, es función del Presidente de la República, conservar en todo el territorio Nacional el orden público, para cuyo efecto, y acorde con la Constitución Política, para su conservación o su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre lo de los Gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los Alcaldes.*

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

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

*Que, en mérito a lo expuesto.*

#### **D E C R E T A**

*ARTÍCULO 1. Modifíquese el Parágrafo 7 del Artículo 3. Las actividades descritas en el artículo tercero, numeral 39 del Decreto 074 del 08 de mayo de 2020, se permitirán bajo los siguientes parámetros*

*(...)*

*Numeral 39. Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales".*

*(...)*

- 1. Deben tener al día su esquema de vacunación*
- 2. Niños entre los 6 y 13 años podrán salir de 8:00 am a 11:00 am, acompañados por un adulto menor de 60 años*
- 3. Jóvenes entre los 14 y 17 años podrán salir de 2:00 pm a 5:00 pm. No necesitan acompañante.*
- 4. Está prohibido el uso de patines, bicicletas y elementos de los parques para evitar contagio.*

5. Todos deberán lavarse las manos, usar tapabocas, mantener un distanciamiento mínimo de 2 metros con otros y permanecer a un kilómetro del hogar

6. Al regresar se debe hacer un lavado de la suela de los zapatos, baño y cambio de ropa.

7. El adulto acompañante al que alude el numeral 2 del presente artículo, deberá tener el pico y cédula según lo establecido en el Artículo 7 del decreto 074 de 2020.

ARTÍCULO 2. Adiciónese parágrafo 5. Es obligatorio el uso de tapabocas para todas las personas al salir de sus viviendas, para movilizarse de acuerdo a las excepciones previstas en el artículo 3 del decreto 074 de 2020 y el artículo 7 del decreto 074 de 2020 (Pico y cédula).

ARTICULO 3. La inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente acto administrativo dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del código penal, 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

ARTICULO 4. Ordenar la publicación del presente acto administrativo para su difusión y conocimiento de la comunidad en general.

ARTICULO 5. Las disposiciones de los actos administrativos emitidos con anterioridad que no son modificadas por este decreto, conservaran su vigencia.

ARTICULO 6. REMITIR y comunicar de manera inmediata al Ministerio del Interior, las decisiones contenidas en el presente acto administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo tercero del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, al Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander (stectadminnstecd@cendoj.ramajudicial.gov.co) a la Policía Nacional, organismos de seguridad que operan en el Municipio y demás autoridades municipales para lo de su competencia.

ARTICULO 7. Vigencia, el presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición.

#### COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Se expide en la Alcaldía Municipal de Abrego, a los 11 días del mes de mayo de 2020.

JUAN CARLOS JÁCOME ROPERO  
Alcalde Municipal"

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

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

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

## **2. Problema jurídico**

Se contrae a determinar si el Decreto 074 del 08 de mayo del 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" y el 077 del 11 de mayo de la misma anualidad a través del cual se modifica el primogénito de los Decretos enunciados, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

## **3. Tesis de la Sala Plena**

Dentro del presente caso estima la Sala que el Decreto 074 del 08 de mayo del 2020, en lo que compete al estudio en esta instancia, esto es, el artículo 13 en razón a que es el que directamente se entiende que desarrolla de alguna manera el contenido de uno de los Decretos legislativos proferidos dentro del estado de excepción, y este Tribunal lo encuentra ajustado a derecho, toda vez que las decisiones allí plasmadas están conformes con la normatividad que dicen desarrollar y los demás postulados legales y constitucionales que le resultan aplicables.

En relación con las demás disposiciones preceptuadas en el mismo Decreto y el 077 del 11 de mayo del 2020, por no encontrar esta Sala que hayan sido adoptados en expreso desarrollo de los Decretos legislativos proferidos dentro del marco del estado de excepción, se declarará la improcedencia del presente medio de control inmediato de legalidad.

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

### **4.1. De la naturaleza del control inmediato de legalidad**

De acuerdo con la Constitución Política cuando quiera que existan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente podrá, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos determinados por el constituyente, para de esa manera salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

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

<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.

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:

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

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

<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.

## 4.2 Caso

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

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 074 del 08 de mayo y 077 del 11 de mayo del 2020 proferidos por el alcalde del Municipio de Abrego.

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

Ahora bien, según Libardo Rodríguez<sup>8</sup> se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 074 del 08 de mayo 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

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

por efectos prácticos y por economía procesal- y que guardan relación con medidas con efectos *erga omnes*, pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada.

Igual sucede con el Decreto 077 del 11 de mayo del 2020, pues de la lectura del mismo se puede observar que a través de aquel se resuelve modificar en lo pertinente el Decreto 074 del 08 de mayo del 2020, en el sentido de modificar su parágrafo 7 del artículo 3 y adicionar un parágrafo, los cuales guardan relación con una medida de carácter general, con efectos *erga omnes*, la cual estaba dirigida a la colectividad mas no a una individualidad determinada.

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

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

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

Para el caso *sub judice* tenemos que tanto el Decreto 074 del 08 de mayo como el Decreto 077 del 11 de mayo del 2020 fueron expedidos por el alcalde del Municipio de Abrego en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en el art. 315 numeral 2 de la Constitución Política, en virtud de las cuales se deriva que aquel, se desempeña como autoridad la primera autoridad de policía del Municipio. Atribuciones que invocó al expedir los actos objeto de análisis.

Así las cosas, se tiene que el alcalde del Municipio de Abrego en uso de las atribuciones expuestas profirió los Decretos ya reseñados, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición de los mismos obedeció al ejercicio de la función administrativa en cabeza de este en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas facultades para el

---

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

cumplimiento de sus deberes y con ello de los fines del Estado. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

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

Ahora bien, los Decretos 074 del 08 de mayo y 077 del 11 de mayo del 2020, expedidos por el alcalde del Municipio de Abrego tienen fundamento en las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, además de los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- ✓ La facultad que otorga la constitución, así como la Ley 136 de 1994<sup>10</sup> al alcalde para conservar el orden público en el Municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones que reciba del presidente de la república y del respectivo Gobernador.
- ✓ La existencia del Coronavirus Covid-19 que ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), siendo declarada como emergencia sanitaria por el presidente de la república.
- ✓ La modalidad de transmisión del Coronavirus Covid-19 y la complicación que produce en personas con de avanzada edad que padecen de enfermedades crónicas.
- ✓ La necesidad de tomar medidas para proteger a los abuelos y en ese sentido ordenar su aislamiento preventivo dada la mortalidad del virus en aquella población mayor de 70 años.
- ✓ La declaratoria del estado de emergencia decretada por el Presidente de la República el pasado 17 de marzo del 2020.
- ✓ El parágrafo 2 del Decreto 418 del 2020<sup>11</sup>.
- ✓ La Resolución No. 450 del 17 de marzo del 2020<sup>12</sup> proferida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante la cual se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución No. 385 del 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.
- ✓ Resolución No. 453 del 18 de marzo del 2020<sup>13</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>14</sup> expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante la cual se

---

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

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

<sup>12</sup> Por la cual se modifican los numerales 2.1. y 2.2. del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020 en relación con la limitación del número de personas en actividades o eventos.

<sup>13</sup> Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones

<sup>14</sup> Por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años

- adopta como medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para proteger a los adultos mayores de 70 años.
- ✓ Resolución No. 666 del 24 de abril del 2020 mediante la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del covid-19.
  - ✓ Decreto 053 del 17 de marzo del 2020 expedida por el Municipio de Abrego en virtud del cual se decreta el estado de calamidad pública, se establece la ley seca, el toque de queda y se profieren medidas para la prevención del coronavirus en la citada entidad territorial.
  - ✓ Decreto 069 del 26 de abril del 2020 proferido por la administración municipal de Abrego mediante la cual se continua con el ejercicio de la potestad reglamentaria para paliar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 en el municipio de Abrego y se dictan otras disposiciones.
  - ✓ Decreto 457 del 22 de marzo del 2020<sup>15</sup> emanado por el Presidente de la República en virtud del cual se imparten instrucciones con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19.
  - ✓ Decreto 460 del 22 de marzo del 2020<sup>16</sup> proferido por el Presidente de la República por medio del cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia dentro del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.
  - ✓ Decreto 593 del 24 de abril y 636 del 06 de mayo 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.
  - ✓ Decreto 637 del 06 de mayo del 2020 mediante el cual se declara el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
  - ✓ El artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

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

---

<sup>15</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>16</sup> Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

decir, que se adopten decisiones a partir de las cuales se haga efectivo lo dispuesto en el citado Decreto.

Ahora bien, para efectos de lo anterior se tiene que, a través del Decreto 074 del 08 de mayo del 2020, el burgomaestre municipal de Abrego dispuso adoptar una serie de medidas tales como: la adopción del aislamiento preventivo obligatorio, del pico y cédula, la exigencia de protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, la restricción del expendio de bebidas embriagantes, la prohibición de reuniones y aglomeraciones, clausura temporal de establecimientos de diversión y esparcimiento, toque de queda y demás que guardan relación directamente con disposiciones que fueron expedidas, de una parte, en aras de articular los actos administrativos de la administración municipal de Abrego con las disposiciones emanadas con el orden nacional y departamental y/o desarrollar estas últimas, respecto a lo relacionado con asuntos del orden público pues para tal efecto se enuncian Decretos como el 457 del 22 de marzo del 2020, el 593 del 24 de abril y 636 del 06 de mayo del 2020, y de otra, con el objeto hacer uso de potestades propias dentro del marco de sus facultades de policía, conforme lo establece la Constitución y la Ley.

Así mismo, el Decreto 077 del 11 de mayo del 2020 supone una modificación al Decreto 074 del 08 de mayo de la misma anualidad en el sentido modificar su artículo tercero parágrafo 7 y adicionar el parágrafo 5; medidas anteriores que guardan relación con asuntos de índole general y con efectos erga omnes que, tal y como se expuso en precedencia, no suponen expresamente desarrollar decreto legislativo alguno, sino que tienen que ver con el ejercicio de las facultades ya plasmadas.

No obstante lo anterior, amén de adoptarse medidas como las reseñadas, de la lectura del Decreto 074 del 08 de mayo del 2020 se puede observar que el burgomaestre Municipal, a su vez, dispuso en su artículo 13 adoptar lo dispuesto por el Presidente de la República en el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 mediante el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En este sentido es claro que, respecto a tal articulado, el Decreto reseñado tiene como fin desarrollar uno de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, pues es claro que a través del mismo el alcalde municipal de Abrego adoptó las medidas excepcionales que fueron dispuestas para efectos de garantizar la prestación del citado servicio a cargo de las mencionadas entidades públicas, dentro del marco de la emergencia causada por cuenta de Covid-19.

Bajo este derrotero advierte desde ya esta Sala Plena que, únicamente se hará un estudio integral del artículo 13 del Decreto 074 del 08 de mayo del 2020, toda vez que las demás disposiciones emanadas por el Alcalde Municipal de Abrego materializadas en los Decretos 074 y 077 del 2020, como ya se dijo, no obedecieron al desarrollo del decreto legislativo proferido durante el estado de excepción en el cual dicen fundamentarse.

#### **4.2.2. Los presupuestos y el contexto a cuya luz debe examinarse el artículo 13 del Decreto 074 del 08 de mayo del 2020**

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

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

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

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

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

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

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

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

Hechas las anteriores precisiones se ocupará la Sala Plena de examinar los aspectos formal y material del artículo 13 del Decreto 074 del 08 de mayo del 2020, para determinar si la misma está conforme a Derecho.

#### **4.2.3 Examen de legalidad**

## ➤ Control Formal

### A. Competencia

En lo atinente a los requisitos de forma del Decreto 074 del 08 de mayo del 2020, la Sala encuentra que el mismo fue expedido por el Alcalde del Municipio de Abrego con base en las competencias constitucionales y legales que afirma tener y que se materializan especialmente en las conferidas en el artículo 315 numeral 2 de la constitución política.

Ahora bien, a través del artículo 13 del Decreto reseñado *ut supra* el burgomaestre municipal resuelve adoptar lo dispuesto por el Presidente de la República a través del Decreto 460 del 22 de marzo del 2020, mediante el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

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

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

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

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

Finalmente, el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 estableció que *"...hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social*

*y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.*

A la luz de lo anterior es claro que el Alcalde municipal de Abrego tenía la competencia para dictar el artículo 13 del Decreto 074 del 08 de mayo del 2020 en tanto que, de conformidad con las facultades reseñadas en precedencia, en su calidad de mandatario local es quien tenía a su cargo la función y la facultad para adoptar medidas de tales características, las cuales estaban relacionadas con la prestación de los servicios a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, los cuales, de acuerdo con lo fundamentado en el Decreto legislativo *ibídem*, "se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, tanto en ámbito público como en el privado, ..." y que conforme a lo reseñado, están a cargo de las entidades territoriales a través de las citadas entidades administrativas.

## **B. Motivación**

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

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

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

### ➤ **Control material**

#### **A. Examen de conexidad**

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado que: "se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene como fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta

*medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay correlación directa*<sup>17</sup>.

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

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

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

**DECRETA:**

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

*Para el efecto deberán:*

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

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

*c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar*

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00 (CA), sentencia del 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Artículo 4. Campaña de prevención de la violencia intrafamiliar. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto*

*Colombiano Bienestar Familiar y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas y a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar interior de las mismas durante la emergencia.*

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

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

Ahora bien, el Alcalde Municipal de Abrego dispuso a través del Decreto 074 del 08 de mayo del 2020 en su artículo 13 lo siguiente: *"Adóptese lo dispuesto en el Decreto 0460 del 22 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, debiendo prestarse de manera ininterrumpida y en virtud de las garantías superiores que le asisten a los menores de edad y al concepto de familia"*.

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

Bajo ese escenario, vale la pena recordar que el artículo 44 de la Constitución Política de 1991 consagra los derechos de los niños y las niñas, y establece que prevalecen sobre los derechos de los demás. Por tal razón, el mismo precepto obliga a la sociedad, a la familia y al Estado a asistir y a proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos<sup>18</sup>.

Así mismo, tal y como lo reseña el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020, los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres *"...son derechos humanos y por lo tanto colombiano en la obligación de protegerlos en*

---

<sup>18</sup> Al respecto se puede consultar la sentencia T-1015 del 7 de septiembre de 2010 proferida por la Corte Constitucional.

*todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando mismos sean vulnerados ...”*

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

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

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

Fue por lo anterior que finalmente el alcalde del Municipio de Abrego resolvió, ante la existencia del nuevo coronavirus covid-19 y su modalidad de transmisión, y en razón de las medidas adoptadas para su mitigar su propagación y contagio, adoptar el Decreto 460 del 22 de marzo del 2020 respecto a garantizar la continuidad en la prestación del servicio que prestan las comisarías de familia, el cual, según dispone el burgomaestre municipal debe prestarse de manera ininterrumpida y *“...en virtud de las garantías superiores que le asisten a los menores de edad y al concepto de familia”*, lo cual, tal y como se expuso, guarda estrecha relación con lo preceptuado por el ejecutivo nacional, los motivos que fundaron aquello y, además, y va de la mano con los preceptos legales y constitucionales que le rigen.

## **B. Examen de proporcionalidad**

Para esta Sala Plena de Decisión, el Decreto 074 del 08 de mayo del 2020 también cumple con el requisito de proporcionalidad porque mediante ese acto administrativo –en lo estudiado en esta instancia- el Municipio de Abrego acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 460 del 22 de marzo del 2020, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus Covid-19.

En efecto, el artículo 13 del Decreto 074 del 08 de mayo del 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Abrego, se ajusta a los criterios de necesidad y proporcionalidad, pues como primera medida, guarda coherencia material con lo consagrado en el Decreto legislativo 460 de 2020 y así mismo, se trata de una medida que garantiza la protección integral de los niños, niñas y adolescentes frente a los casos de violencia en el contexto familiar.

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

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

Por consiguiente, el artículo 13 del Decreto 074 del 08 de mayo de 2020, no contraría los fines por los cuales fue decretado el Decreto legislativo que se sirvió de base. Así como tampoco, contrarió el ordenamiento superior, por lo cual, el mismo se encuentra ajustado a derecho.

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

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

**FALLA:**

**PRIMERO: PRIMERO: DECLARAR** ajustado a derecho el artículo 13 del Decreto 074 del 08 de mayo del 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES PARA PALIAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ABREGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", proferido por el alcalde del Municipio de Abrego, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. Sin perjuicio de lo anterior, **ADVERTIR** que la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, por lo que la jurisdicción contenciosa puede efectuar un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de las competencias excepcionales de las autoridades administrativas, a través de los mecanismos ordinarios que prevé el ordenamiento jurídico.

**SEGUNDO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad, frente a las demás disposiciones preceptuadas en el Decreto 074 del 08 de mayo del 2020 y el Decreto 077 del 11 de mayo del 2020, proferidos por el alcalde del Municipio de Abrego, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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

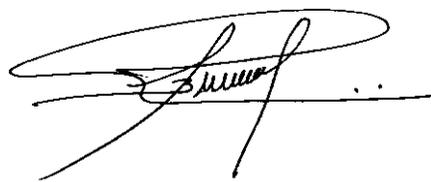
**CUARTO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

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

  
**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**MAGISTRADO**

  
**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
**MAGISTRADO**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**MAGISTRADO**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**MAGISTRADO**