



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00386-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 080 del 23 de mayo de 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar el Decreto 080 del 23 de mayo 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"* proferido por el alcalde del Municipio de Abrego – Norte de Santander.

I. ANTECEDENTES

1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 24 de mayo de 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora en la misma fecha reseñada-, el Secretario del Despacho del Alcalde del Municipio de Abrego remitió copia digital firmada del Decreto 080 del 23 de mayo de 2020 proferido por el burgomaestre municipal de la mencionada entidad territorial; lo anterior con el fin de que este Tribunal realizara el correspondiente control de legalidad pertinente.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 26 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del proceso de la referencia 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 27 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

Mediante oficio del mes de mayo de 2020 el alcalde municipal de Abrego dio cumplimiento a lo dispuesto a través del auto que avoco el conocimiento del presente medio de control y en razón de ello allego los soportes administrativos que dieron lugar al acto objeto de revisión, poniendo de presente a su vez que el mismo obedece a directrices nacionales y departamentales, esto es, el Decreto No. 00311 y 00318 de marzo del 2020 expedidos por el Gobernador de Norte de Santander, las Resoluciones No. 380 y 385 de la misma anualidad expedidas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, y los Decretos 417, 418 y 420 de marzo del 2020 expedidos por el Gobierno Nacional, así como los Decretos 593, 636 y 637 de la presente anualidad.

Afirma que todo lo anterior se dio con el fin de armonizar el desarrollo del poder público con el Gobierno Nacional, toda vez que las directrices expuestas e implementadas en el Municipio de Abrego obedecen claramente a la recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social y por consiguiente, estas son materializadas en el Decreto 531 del 2020, que deroga el Decreto 457 del 2020 al impartir nuevas medidas de seguridad, mitigación y prevención del contagio, además de extender el plazo de aislamiento obligatorio hasta el 27 de abril del 2020.

2.3. Ministerio Público

Mediante concepto No. 093 del 24 de junio de 2020, el representante del Ministerio Público puso de presente lo siguiente:

Que, al revisar el acto sometido a control inmediato de legalidad, Decreto 080 del 23 de mayo de 2020, se encuentra que fue 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 públicos²⁴), 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 136, como el Decreto Nacional 636 y 639 de 2020, regulación que hace parte del poder ordinario de policía, no del poder excepcional de policía, es decir de Decretos Legislativos.

Afirma que si bien, no se desconoce que para la fecha en que se expidió el acto sometido a control se encontraba vigente el Decreto Legislativo

417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, es claro que las medidas adoptadas lo fueron básicamente en desarrollo de los Decretos 636 y 639 de 2020 citados, formalmente decretos 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

- ✓ Decreto No. 080 del 23 de mayo del 2020:

*"DECRETO No. 063
(De abril 11 de 2020)*

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

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 (Sic) 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 (Sic) 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, el decreto 689 del 22 de mayo de 2020, prorroga la vigencia del Decreto 636 de 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Que, mediante Decreto 000504 del 22 de mayo de 2020, la Gobernación de Norte de Santander prorroga el Decreto No 000466 del 11 de mayo de 2020, por medio del cual se amplía el aislamiento preventivo obligatorio, y se decreta el toque de queda en el territorio de Norte de Santander.

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 25 de mayo de 2020, hasta las doce pm (12:00 pm) del día 31 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 del Decreto 080 del 23 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.*

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.

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 y lo estipulado en el artículo 7 del presente decreto.

ARTICULO 8. Prohibición De Acompañante. Sin perjuicio de la prohibición establecida en el artículo primero del presente decreto, prohíbase 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 25 de mayo de 2020, hasta las doce pm (12:00 p.m.) del día 31 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 31 de mayo de 2020.

Parágrafo 1. Prohíbese las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas a partir de la fecha y hasta las 12:00 pm del día 31 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 las doce pm (12:00 pm) del día 31 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 las doce pm (12:00 pm) del día 31 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 31 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. Décretese Toque de Queda en el municipio de Ábrego, Norte de Santander, prohibiendo el desplazamiento y circulación de las personas desde las 8:00 horas de la noche, y hasta las 04:00 a.m. desde el día 25 de mayo de 2020, hasta el día 01 de junio de 2020.

Parágrafo 3. Excepciones. Con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud y la atención a las emergencias, quedan exceptuados de la medida de toque de queda establecida en el parágrafo 2, del artículo 12 del presente decreto las siguientes consideraciones

1. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la fuerza pública, Ministerio Público, defensa Civil, Cruz Roja, Defesaría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Rama Judicial, Organismos de Socorro, Fiscalía General de Nación.

2. Los trabajadores que prestan sus servicios en turnos de trabajo nocturno.

3. Los trabajadores Particulares de turno.

4. Quienes acrediten ser personal de vigilancia privada y celaduría

5. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadores de servicios de salud a la cual pertenecen.

6. Servidores públicos y contratistas, del departamento o de municipios, cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la atención de la emergencia sanitaria.

7. Personal sanitario, ambulancias vehículos de atención pre hospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio.

8. Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte terrestre y viajeros que tengan viajes íter municipales programados durante el periodo del toque de queda o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados.

9. Vehículos y personal de las empresas concesionarias del servicio público de aseo debidamente acreditados.

10. Los vehículos de servicio público.

11. Los empleados de empresas de servicios públicos domiciliarios que deban adelantar acciones propias de la actividad en el horario de restricción.

12. Los vehículos de transporte de carga y de alimentos y bienes perecederos que deban surtir establecimientos comerciales.

13. Trabajadores dedicados a la adquisición de, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, incluido el almacenamiento y distribución para venta al público.

14. Vehículos destinados al control de tráfico y grúas.

15. Vehículos y personal del sector de hidrocarburos.

16. Vehículos particulares en caso de emergencia o urgencia debidamente certificada.

17. Conductores y viajeros que hagan tránsito por el municipio con destino a otros departamentos y/o aquellos que llegan al departamento procedentes de viajes interdepartamentales e intermunicipales debidamente acreditados.

18. En todo caso no se afectarán los servicios médicos, asistenciales, hospitales, clínicas, IPS, Centro Regulador de Urgencias y Emergencias, Transporte de alimentos, estaciones de servicio, centros de abasto, servicios públicos domiciliarios, transporte de hidrocarburos, transporte público, alojamiento en hoteles, servicios a domicilio de restaurantes y supermercados debidamente acreditados.

ARTICULO 13. Establecer como excepción al aislamiento preventivo obligatorio para el municipio de Abrego, departamento Norte de Santander, la libre movilización, con la debida identificación, a los Organismos de Cooperación Internacional, asistencia humanitaria, Organizaciones No Gubernamentales y Presidentes de Junta de Acción Comunal que desarrollen actividades para la prevención de la emergencia del COVID-19 en el municipio, así como la libre movilización, con la debida identificación, de 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 2020-2023 "MÁS OPORTUNIDADES PARA TODOS" y los honorables concejales del municipio Secretaria del Concejo Municipal para que continúen con el trámite del proyecto de acuerdo para el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 "Experiencia, equidad y oportunidades para todos. , así como a los integrantes del Consejo Territorial de Planeación cuando con ocasión de las discusiones del proyecto de ordenanza mencionado se requiera.

ARTÍCULO 14 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 15. 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 16. Ordenar la publicación del presente acto administrativo para su difusión y conocimiento de la comunidad en general.

ARTICULO 17. Las disposiciones de los actos administrativos emitidos con anterioridad que no son modificadas por este decreto, conservaran su vigencia.

ARTICULO 18. 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 19. Vigencia, el presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 am) del día 25 de mayo de 2020 y deroga el Decreto 074 del 08 de mayo de 2020 y 077 del 11 de mayo de 2020.

Se expide en la Alcaldía Municipal de Abrego, a los 23 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 080 del 23 de mayo 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*", resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

3. Tesis de la Sala Plena

Dentro del presente caso estima la Sala que el Decreto 080 del 23 de mayo del 2020, en lo que compete al estudio en esta instancia, esto es, el artículo 14 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 reseñado, por no encontrar esta Sala que hayan sido adoptados en expreso desarrollo de los Decretos legislativos proferidos dentro del marco del estado de excepción, se declarará la improcedencia del presente medio de control inmediato de legalidad.

4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

4.1. De la naturaleza del control inmediato de legalidad

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

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

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

"(...) ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como

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

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

desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

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

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

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

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

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

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

<p style="text-align: center;">CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</p>
--

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

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

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

4.2 Caso concreto

4.2.1. Antecedentes administrativos remitidos por el Municipio de Santiago

- Actas de puesto de mando unificado No. 001, No. 002, No. 003, No. 004, No. 005, No. 006, No. 007, No. 008, No. 001 No. 009, No. 010, No. 011, No. 012, No. 013, No. 014, No. 015, No. 016, No. 017, No. 018, No. 019 y No. 020.

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 ha decantado de manera pacífica una línea jurisprudencial en virtud de la

cual ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 del 2011, concluyendo en líneas generales que serán aquellos de que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

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

En virtud de lo anterior se procederá a analizar el Decreto 080 del 23 de mayo de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Abrego.

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

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

Al revisar el contenido del Decreto 080 del 23 de mayo de 2020, el cual fue reseñado en acápite precedentes, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general -las cuales no se transcriben por efectos prácticos y por economía procesal pero que guardan relación con adopción de una medida de aislamiento preventivo obligatorio, impartir instrucciones para su debida ejecución, adopción de una medida de pico y cédula, entre otras de esa naturaleza- que producen efectos *erga omnes*, pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada.

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

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

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

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política señala que el principal propósito de la función administrativa es la consecución del interés general y para lograr ese objetivo establece como principios

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

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

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 el Decreto 080 del 23 de mayo de 2020 fue expedido 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.

Así las cosas, se tiene que el alcalde del Municipio de Abrego en uso de las atribuciones expuestas profirió el Decreto reseñado, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición de los mismos obedeció al ejercicio de la función administrativa en cabeza de este en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas facultades para el cumplimiento de sus deberes y con ello de los fines del Estado. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

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

Ahora bien, el Decreto 080 del 23 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Abrego tienen fundamento las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, además de los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- ✓ La facultad que otorga la constitución, así como la Ley 136 de 1994¹⁰ al alcalde para conservar el orden público en el Municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones que reciba del presidente de la república y del respectivo Gobernador.
- ✓ La existencia del Coronavirus Covid-19 que ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), siendo declarada como emergencia sanitaria por el presidente de la república.
- ✓ La modalidad de transmisión del Coronavirus Covid-19 y la complicación que produce en personas con de avanzada edad que padecen de enfermedades crónicas.
- ✓ La necesidad de tomar medidas para proteger a los abuelos y en ese sentido ordenar su aislamiento preventivo dada la mortalidad del virus en aquella población mayor de 70 años.
- ✓ La declaratoria del estado de emergencia decretada por el Presidente de la República el pasado 17 de marzo del 2020.

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

- ✓ El párrafo 2 del Decreto 418 del 2020¹¹.
- ✓ La Resolución No. 450 del 17 de marzo del 2020¹² 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 2020¹³ 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 2020¹⁴ expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante la cual se adopta como medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para proteger a los adultos mayores de 70 años.
- ✓ 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 2020¹⁵ 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 2020¹⁶ 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.

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

¹² 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.

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

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

¹⁵ 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

¹⁶ 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

- ✓ 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.
- ✓ Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 proferido por el Presidente de la República por medio del cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 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.
- ✓ Decreto 000504 del 22 de mayo de 2020 emanado por el Gobernador de Norte de Santander a través del cual se prorroga el Decreto No 000466 del 11 de mayo de 2020, por medio del cual se amplía el aislamiento preventivo obligatorio, y se decreta el toque de queda en el territorio departamental.
- ✓ El artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

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

Ahora bien, para efectos de lo anterior se tiene que, a través del Decreto 080 del 23 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 y acatar lo dispuesto en: (i) Resoluciones¹⁷ y Decretos¹⁸ proferidos por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y el Gobernador de Norte de Santander, respectivamente, los cuales no tiene que ver con decisiones expedidas

¹⁷ Resoluciones No. 0000453 y No. 0000464 del 18 de marzo de 2020 expedidas en ejercicio y con fundamento en las facultades ordinarias del Ministro de Salud y de la Protección Social, y que se materializan en la Ley 1753 de 2015, Decreto 780 de 2016, Decreto Ley 4101 de 2011, Ley 9 de 1979 y Decreto 210 de 2003.

¹⁸ Decretos expedidos en ejercicio y con fundamento en las facultades ordinarias del Gobernador de Norte de Santander, tales como, la Ley 1523 de 2012, 1801 de 2016 y el Decreto 780 de 2016, así como el acatamiento de las disposiciones emanadas por el presidente de la República a través de los Decretos ordinarios 418, 420, 531, 593, 636 y 689 de 2020, cuya naturaleza no es la de ser Decretos Legislativos.

dentro del marco del estado de excepción declarado, y (ii) decisiones expedidas por el Presidente de la República contenidas en los Decretos 457 del 22 de marzo del 2020, el 593 del 24 de abril y 636 del 06 de mayo y 689 del 22 de mayo de 2020, respecto de los cuales hay que aclarar que su naturaleza no es la de ser decretos legislativos, sino que fueron expedidos por el mandatario nacional 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, y de otra, con el objeto hacer uso de potestades propias dentro del marco de sus facultades de policía, conforme lo establece la Constitución y la Ley.

No obstante lo anterior, amén de adoptarse medidas como las reseñadas, de la lectura del Decreto 080 del 23 de mayo de 2020 se puede observar que el burgomaestre Municipal, a su vez, dispuso en su artículo 14 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 14 del Decreto 080 del 23 de mayo del 2020, toda vez que las demás disposiciones emanadas por el Alcalde Municipal de Abrego materializadas en el Decreto reseñado, 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 14 del Decreto 080 del 23 de mayo de 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 14 del Decreto 080 del 23 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 080 del 23 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 párrafo 2 del citado articulado preceptúa que *"...Los municipios tendrán un término improrrogable de un (1) año a partir de la vigencia de esta ley, para crear la Comisaría de Familia..."*

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

A la luz de lo anterior es claro que el Alcalde municipal de Abrego tenía la competencia para dictar el artículo 14 del Decreto 080 del 23 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*"¹⁹.

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

¹⁹ 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.

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 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 080 del 23 de mayo de 2020 en su artículo 14 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 derechos²⁰.

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

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

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

²⁰ Al respecto se puede consultar la sentencia T-1015 del 7 de septiembre de 2010 proferida por la Corte Constitucional.

En este orden de ideas, 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 080 del 23 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, artículo 14 del Decreto 080 del 23 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*, 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, artículo 14 del Decreto 080 del 23 de mayo del 2020, no contraria los fines por los cuales fue decretado el Decreto legislativo que se sirvió de base. Así como tampoco, contrarió el ordenamiento superior, 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 14 del Decreto 080 del 23 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 080 del 23 de mayo del 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Abrego, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor alcalde del **MUNICIPIO DE ABREGO** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente,

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

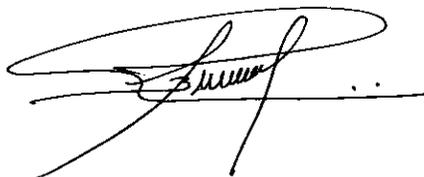
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual de la fecha)



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
MAGISTRADO



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI

San José de Cúcuta, cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00397-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto 036 del 27 de abril de 2020**, proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CÁCOTA**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 02 de junio de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 036 del 27 de abril de 2020**; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaria General de la Corporación, el 09 de junio del año en curso. Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 23 de julio de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el proceso para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, auto por el cual se avocó conocimiento, y del aviso a la comunidad; a su vez, certifica que al correo electrónico de la Secretaría no fueron enviados antecedentes administrativos ni el concepto del Ministerio Público.

1.2. Intervenciones

No se realizaron.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

2.1 Competencia

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

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

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del Decreto aludido.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si el **Decreto 036 del 27 de abril de 2020**, *“POR EL CUAL SE IMPARTEN Y ADOPTAN MEDIDAS E INSTRUMENTOS EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CONORAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE CACOTA”*, proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CÁCOTA**, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

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

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De los estados de excepción

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

³ Artículo 215.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

2.4.2. Del control inmediato de legalidad

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción⁴, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁵, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, 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.

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

⁴ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

2.4.3. Caso en concreto

En el presente asunto, el acto objeto de control es el **Decreto 036 del 27 de abril de 2020**, *“POR EL CUAL SE IMPARTEN Y ADOPTAN MEDIDAS E INSTRUMENTOS EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CONORAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE CACOTA”*, proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CÁCOTA**, el cual, si bien es un acto dictado por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, no se expidió en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Decreto 036 del 27 de abril de 2020**, se observa que en él se dispuso implementar en todo el territorio del **MUNICIPIO DE CÁCOTA**, para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el Presidente de la República en todo el territorio nacional mediante el Decreto 539 de 2020, la limitación total de la libre circulación de las personas y vehículos, en el periodo de tiempo comprendido entre las 00:00 horas del día 27 de abril de 2020 y hasta las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020, permitiéndose en forma excepcional el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, de las personas única y exclusivamente en los 34 casos y actividades allí señalados.

Además, respecto de las excepciones establecidas para la garantía del derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se disponen algunas medidas, valga resaltar que para la adquisición de bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población; atención a mascotas o animales de compañía; y desplazamientos a servicios bancarios, financieros y

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

de operadores de pago, y a servicios notariales, se establece la medida de solo permitir la circulación para los mencionados casos a un (1) miembro por grupo familiar.

También se decreta que las actividades allí mencionadas, para iniciar sus respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia.

Aunado a ello, establece que 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 la modalidad de teletrabajo.

Finalmente, se establece la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio durante el periodo del aislamiento preventivo obligatorio.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que estamos frente a 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*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa del acto objeto de análisis, éste se expide por la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, al igual que conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado el acto objeto de análisis, se encuentra que fue expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE CACOTA**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 209 y 315 de la Constitución Política, artículos 12, 14, 57, 58, 59 y 65 de la Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, al igual que los Decretos Nacionales 457 del 22 de marzo de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020.

A su vez, luego de referirse a los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, resalta la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Seguido, hace alusión al Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, por el cual el Gobierno Nacional dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, al igual que a los Decretos Nacionales 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, por medio de los cuales el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Finalmente, se considera que mediante Decreto Municipal 027 del 17 de marzo de 2020, se declaró la existencia de una situación de calamidad pública en el municipio y se adoptaron otras disposiciones.

Ahora, hay que destacar que los decretos Nacionales traídos a colación en los decretos objeto de análisis, por ejemplo, el Decreto 418 de 2020 *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia orden público”* fue expedido por el Gobierno Nacional – Ministerio del Interior en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales del artículo 189 numeral 4, el artículo 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 tiene por objetivo impartir instrucciones a los Gobernadores, Alcaldes distritales y municipales que organicen la expedición de actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

En efecto, al revisar el contenido del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se observa que por este decreto se dictaron medidas transitorias en materia de orden público. De manera particular se estableció que la dirección del manejo del orden público estará en cabeza del presidente de la República, para prevenir y controlar la propagación del COVID-19. De igual forma dispuso que las instrucciones, actos y órdenes del presidente en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de los gobernadores y alcaldes. Se estableció que las disposiciones para el manejo del orden público que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deben ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

En similar sentido, a través de los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, y 593 del 24 de abril de 2020, citados en el acto bajo análisis, el Gobierno Nacional ha seguido impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19.

De la anterior revisión normativa, se tiene que ninguno de ellos son decretos legislativos, sino decretos dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción **en uso de sus facultades ordinarias**.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que el decreto objeto de análisis, tienen como fundamento principal la adopción de los Decretos que ha venido profiriendo el Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; por consiguiente, no fue expedido en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirió en desarrollo a la

declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, fueron dictados para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, los cuales a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012⁷ y 1801 de 2016⁸ para la adopción de acciones transitorias de policía para el manejo del orden público, y no propiamente en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

Lo anterior 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.

Esta providencia se profiere utilizando los medios virtuales tecnológicos, en implementación del uso de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (TICS), en virtud de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020⁹, en concordancia con el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020¹⁰ del CSJ.

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

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 036 del 27 de abril de 2020**, **“POR EL CUAL SE IMPARTEN Y ADOPTAN MEDIDAS E INSTRUMENTOS EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL**

⁷ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

⁸ “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”

⁹ Gobierno Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹⁰ Consejo Superior de la Judicatura. “Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020”.

CONORAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CACOTA”, proferido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE CÁCOTA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 05 de agosto de 2020)



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-

Radicado: 54001-23-33-000-2020-00397-00
Control Inmediato de Legalidad
Decreto 036 Municipio de Cacota

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Robiel Améd Vargas González', with a large, stylized flourish at the end.

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, cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00425-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo de única instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto No. 088 del 30 de mayo de 2020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO PRESIDENCIAL 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020, Y SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA DAR CONTINUIDAD A LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER”*.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 03 de junio 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 03 de junio 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 judicial el Municipio de Los Patios mediante oficio remitió copia de los antecedentes administrativos del Decreto 088 del 30 de mayo de 2020, esto es:

- (i) Decreto No. 045 del 16 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de Los Patios Norte de Santander y se dictan otras disposiciones”*.
- (ii) Decreto No. 046 del 17 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se modifica el Decreto 045 del 2020 en el cual se declara la calamidad pública en el municipio de Los Patios Norte de Santander y se dictan otras disposiciones”*.
- (iii) Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declaró un estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*.

- (iv) Decreto Nacional No. 418 del 18 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*.
- (v) Decreto Nacional No. 420 del 18 de marzo de 2020 *“Por medio del 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”*.
- (vi) Decreto Nacional No. 749 del 28 de mayo de 2020 *“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”*.
- (vii) Decreto Departamental No. 308 del 14 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la calamidad pública en el Departamento Norte de Santander y se dictan otras disposiciones”*.
- (viii) Decreto Departamental No. 313 y 466 del 11 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se amplía para el departamento Norte de Santander la medida de aislamiento preventivo obligatorio, y se decreta el toque de queda en el territorio de Norte de Santander”*.

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. 088 del 30 de mayo de 2020**, expedido por el Alcalde de Los Patios, Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO PRESIDENCIAL 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020, Y SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA DAR CONTINUIDAD A LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER”*, 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. 088 del 30 de mayo de 2020, expedido por el señor Alcalde del Municipio 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.

En efecto, en el Decreto No. 088 se decide adoptar las medidas establecidas en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual no fue expedido por el Presidente de la República como un Decreto legislativo, sino como un Decreto Ordinario 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”*.

Posteriormente, a través del Decreto **637 del 06 de mayo de 2020**, el Presidente declaró un segundo estado de emergencia económica, social y ecológica por el término de 30 días calendario.

El objeto de tales declaratorias 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. 088 del 30 de mayo de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Los Patios, no es posible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad.

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el Decreto No. 088 del 30 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Los Patios, Norte de Santander, no puede ser analizado en el marco del presente medio de Control Inmediato de Legalidad por las siguientes razones:

En el presente asunto el acto objeto de control es el citado Decreto No. 088 del 30 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Los Patios **“POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO PRESIDENCIAL 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020, Y SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA DAR CONTINUIDAD A LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER”.**

Resulta pertinente transcribir el texto del mencionado Decreto:

“CONSIDERANDO

Que, a nivel mundial la Organización Mundial de la Salud OMS, el de marzo de 2020 declaró la Pandemia Mundial por 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 materia 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 Republica 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 Social expidió las 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 transmite de persona a persona, pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica con **FIEBRE, ESCALOFRIOS Y DOLOR MUSCULAR**, pero puede desencadenar en una **NEUMONIA 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 No. 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 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. 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 8 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 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 del 593 del 24 de abril de 2020, el gobierno Nacional decreta el 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, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio mediante la circular conjunta 001 del 11 de abril de 2020, estableció orientaciones sobre medidas preventivas y de mitigación para reducir la exposición y contagio por infección respiratoria aguda causada por el sard-cov-2 (covid-19) para el sector de construcción de edificaciones.

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, por medio del Decreto 079 del 06 de mayo de 2020, se acogen las instrucciones contenidas en el decreto presidencial 636 del 6 de mayo de 2020 y se imparten órdenes e instrucciones necesarias para dar continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en el municipio de Los Patios.

Que, a través del Decreto departamental 466 del 11 de mayo de 2020, el Sr Gobernador de Norte de Santander, ordenó el toque de queda en todos los municipios del Departamento Norte de Santander, prohibiendo el desplazamiento y circulación de las personas desde las 08:00 horas de la noche, y hasta las 04:00 am desde el día 12 de mayo de 2020, hasta el día 25 de mayo de 2020.

Que, a través del Decreto municipal 083 del 12 de mayo de 2020, se acogen las instrucciones contenidas en el decreto departamental 466 de mayo 11 de 2020, y se imparten órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de la medida de toque de queda y Ley Seca en el municipio de Los Patios.

Que, mediante Decreto legislativo 689 del 22 de mayo de 2020, el gobierno nacional decide prorrogar la vigencia del decreto legislativo 636 del 06 de mayo de 2020, 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, el gobernador de Norte de Santander a través del Decreto departamental 504 del 22 de mayo de 2020, decide prorrogar la vigencia del Decreto departamental 466 del 11 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las 12:00 pm del día 31 de mayo de 2020.

Que, mediante el Decreto municipal 086 del 25 de mayo de 2020, se prorroga la vigencia del decreto municipal 083 del 12 de mayo de 2020 “Por el cual se acogen instrucciones contenidas en el Decreto departamental 466 de 2020, necesarias para la ejecución de la medida que toque de queda y ley seca en el municipio de Los Patios.

Que, mediante Decreto legislativo 749 del 28 de mayo de 2020, el gobierno nacional 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 01 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de julio de 2020 y dicta otras disposiciones en materia de orden público y reactivación económica.

Que, a través del Decreto departamental 516 del 29 de mayo de 2020, el gobernador de Norte de Santander, decreta ley seca en el departamento Norte de Santander, con ocasión de la celebración del día de la madre.

Que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3 numeral 35 del Decreto legislativo 749 del 28 de mayo de 2020, es necesario establecer mediante el presente decreto municipal, las medidas, instrucciones y horarios relativos al desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre.

Que, mediante Decreto legislativo 749 del 28 de mayo de 2020, el gobierno nacional incorpora la reanudación de las actividades comerciales contempladas en los numerales 30, 40, 41, 42, 43 del artículo 3 ibidem. Lo anterior con carácter adicional a las actividades contempladas en los Decretos legislativos precedentes.

Que, a través del Decreto departamental 517 del 30 de mayo de 2020, el gobernador de Norte de Santander, ordenó el toque de queda en todos los municipios del departamento Norte de Santander, prohibiendo el desplazamiento y circulación de las personas desde las 08:00 horas de la noche, y hasta las 04:00 am desde el día 01 de junio de 2020, hasta el día 30 de junio 2020.

Que, mediante el numeral 18 del párrafo único del artículo 3 del Decreto departamental 517 del 30 de mayo de 2020, el gobernador de Norte de Santander, señaló como excepción al toque de queda los servicios a domicilio de restaurantes y supermercados debidamente certificados, razón por la cual mediante el presente Decreto municipal hay lugar a establecer la restricción de horario para la prestación de tales servicios.

*Que, de acuerdo a la permanencia de la amenaza que representa el riesgo de contagio por la enfermedad coronavirus **covid-19**, y ante la advertencia de incremento de contagios para América del Sur, emitida por la O.M.S. el pasado 26 de mayo de 2020, resulta necesario continuar protegiendo la salud pública de los habitantes del municipio de Los Patios.*

Que, en 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 01 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) horas del 01 de julio de 2020, en el marco de la emergencia por causa del coronavirus **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 749 del 28 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO 1. *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. TOQUE DE QUEDA. *Con el propósito de preservar el orden público en el municipio de Los Patios, se decreta el toque de queda en todo el territorio municipal, prohibiendo el desplazamiento y circulación de las personas desde las 08:00 horas de la noche, y hasta las 04:00 am, a partir del día 01 de junio de 2020, hasta el día 30 de junio de 2020.*

ARTÍCULO 3. EXCEPCIONES. Con el fin de que la medida transitoria de **TOQUE DE QUEDA GENERAL**, garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y a la supervivencia, se exceptúan:

1. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la fuerza pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Rama Judicial, Organismos de Socorro, Fiscalía General de la Nación.
2. Los trabajadores que prestan sus servicios en turnos de trabajo nocturno.
3. Los trabajadores particulares de turno.
4. Quienes acrediten ser personal de vigilancia privada y celaduría.
5. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadores de servicios de salud a la cual pertenece.
6. Servidores públicos y contratistas, del departamento o municipales, cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la atención de la emergencia sanitaria.
7. Personal sanitario, ambulancias vehículos de atención pre hospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio.
8. Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte terrestre y aéreo y viajeros que tengan viajes inter municipales programados durante el periodo del toque de queda o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados.
9. Vehículos y personal de las empresas concesionarias del servicio público de aseo debidamente acreditado.
10. Los vehículos de servicio público.
11. Los empleados de empresas de servicios públicos domiciliarios que deban adelantar acciones propias de la actividad en el horario de restricción.
12. Los vehículos de transporte de carga y de alimentos y bienes perecederos que deban surtir establecimientos comerciales.
13. Trabajadores dedicados a la adquisición de, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, incluido el almacenamiento y distribución para venta al público.
14. Vehículos destinados al control de tráfico y grúas.
15. Vehículos y personal del sector de hidrocarburos.
16. Vehículos particulares en caso de emergencia o urgencia debidamente certificada.
17. Conductores y viajeros que hagan tránsito por el departamento con destino a otros departamentos y/o aquellos que llegan al departamento procedente de viajes interdepartamentales debidamente acreditados.
18. En todo caso no se afectarán los servicios médicos, asistenciales, hospitales, clínicas, IPS, Centro Regulador de Urgencias y Emergencias, Transporte de alimentos, transporte, estaciones de servicio, centros de abastos, servicios públicos domiciliarios, transporte de hidrocarburos, transporte público, alojamiento en hoteles, servicios a domicilio de restaurante y supermercados debidamente acreditados.

ARTÍCULO 4. RESTRICCIÓN DE HORARIO AL SERVICIO DE ENTREGA A DOMICILIO DE RESTAURANTES, VENTA DE BEBIDAS EMBRIAGANTES Y SUPERMERCADOS. Restrínjase el horario para el servicio a domicilio de restaurantes, venta de bebidas embriagantes y supermercados debidamente acreditados en los siguientes horarios:

DE LUNES A VIERNES: Desde las 22:00 hrs hasta las 04:00 hrs del día siguiente.

VIERNES, SABADOS, DOMINGOS Y FESTIVOS: Desde las 23:00 hrs hasta las 04:00 hrs del día siguiente.

Las empresas y personal que se dedique a la prestación del servicio de domicilio en el municipio de Los Patios, deberán cumplir con lo establecido en el numeral 4 del anexo técnico de la Resolución 735 del 08 de mayo de 2020. So pena de hacerse acreedores a las sanciones y consecuencias de la ley.

ARTÍCULO 5. ACTIVIDADES FÍSICAS Y DE EJERCICIO AL AIRE LIBRE. 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 física y mental de toda la población, se establecen las siguientes medidas, instrucciones y horarios:

- a) Se permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, entre las 5:00am y las 7:00am por un periodo de duración de dos (2) horas diarias.
- b) 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 una hora al día, los días **miércoles, sábados y domingos entre las 08:00am hasta las 11:00am** y en todo caso deberán cumplir con el correspondiente protocolo de bioseguridad.
- c) Se permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, los días **miércoles, sábado y domingos entre las 8:30am hasta las 10:30am**, media hora al día.
- d) Se permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, los días **lunes, martes y jueves entre las 8:30am hasta las 10:30am**, media hora al día.

Medidas.

1. Se permite la actividad física moderada.
2. El uso permanente del tapabocas es obligatorio.
3. La hidratación debe ser personal e individual, así como mantener una distancia mínima de cinco (5) metros entre cada persona.
4. Los niños entre dos (2) y cinco (5) años y los niños mayores de 6 años y menores de 18 años deberán salir acompañados de un adulto responsable.

Prohibiciones.

1. Está prohibida la práctica de cualquier deporte o actividad física que implique contacto.
2. Utilizar exclusivamente los senderos peatonales de parques, restringiendo los gimnasios biosaludables al aire libre y los parques de niños porque son focos de contaminación.
3. No se podrán adelantar actividades físicas grupales.
4. 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 transitoriamente la medida de pico y cédula para los adultos que se encuentren acompañando a los niños entre dos (2) y cinco (5) años de edad y a los niños mayores de 6 años, y a los mayores de 69 años, a la práctica de actividad física y ejercicio al aire libre entre las 08:00am y hasta las 11:00am. El cumplimiento de los protocolos de bioseguridad es obligatorio.

ARTÍCULO 6. SECTORES QUE PUEDEN DESARROLLAR SUS ACTIVIDADES COMERCIALES. Además de las excepciones consagradas en el artículo 3 del Decreto legislativo 636 del 06 de mayo 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 749 del 28 de mayo de 2020, así:

1. Comercio al por mayor y al por menor, incluido el funcionamiento de centros comerciales y actividades inmobiliarias.
2. Museos y bibliotecas.

3. *Laboratorios prácticos y de investigación de las instituciones de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano.*
4. *Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general, siempre y cuando se encuentren acatando los protocolos de bioseguridad contemplados por la resolución 666 del Ministerio de Salud y Protección Social, para lo cual será indispensable acatar el distanciamiento, el lavado repetitivo y continuo de manos, el uso permanente del tapabocas y la utilización de alcohol para desinfectar documentos, superficies, herramientas de trabajo y objetos personales que sean manipulados durante el desarrollo de actividades, acatar las precauciones en la utilización de medios de transporte y las demás acciones cotidianas a realizar durante la jornada de prestación de servicio.*
5. *Servicios de peluquería.*

ARTÍCULO 7. MODIFICACIONES DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS PREVIAMENTE AUTORIZADAS. *En virtud de lo establecido en los numerales 18, 20 y 25 del artículo 3 del Decreto legislativo 749 del 28 de mayo de 2020, se permite en el municipio de Los Patios el desarrollo de las modalidades incorporadas como modificación a sectores y/o actividades previamente autorizadas conforme a los siguientes literales:*

- A) *En las actividades del sector de la construcción y ejecución de obras civiles, se permite la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumas exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*
- B) *En los productos de los establecimiento y locales gastronómicos, además de la entrega a domicilio, se permite la comercialización por entrega para llevar.*
- C) *En el servicio de limpieza y aseo, se permite el servicio de limpieza doméstico.*

Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en los artículos 6 y 7 del presente decreto municipal y las demás que se encuentren previamente autorizadas para desarrollar las respectivas actividades, deberán cumplir con las disposiciones establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de las Resoluciones 666, 675. 735 del 24 de abril de 2020 y 08 de mayo de 2020 respectivamente, así como la circular conjunta 001 del 11 de abril de 2020 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y en consecuencia, adoptar los protocolos de bioseguridad que correspondan de acuerdo a la actividad desarrollada, con el fin de mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19 en nuestro municipio.

ARTÍCULO 8. ACTIVIDADES NO PERMITIDAS. *En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales.*

1. *Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.*
2. *Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video.*
3. *Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.*
4. *Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.*
5. *Cines y teatros.*
6. *La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.*
7. *Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.*

ARTÍCULO 9. PROHIBIDO EL CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES:

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 01 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) horas del 01 de julio de 2020, no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO 10. 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 derecho de circulación de las personas en los casos y actividades previstas en el artículo 3 del Decreto legislativo 749 del 28 de mayo de 2020, desarrolladas conforme a las prevenciones contenidas en los párrafos 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 749 del 28 de mayo de 2020, deberán adoptar las medidas previstas en la Resolución 666 y 675 del 24 de abril de 2020, emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y la circular conjunta 001 del 11 de abril de 2020 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. En tal sentido, los interesados deberán 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 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).
3. Listado de trabajadores y/o contratistas diligenciado en formato doxc y editable. (disponible en la página web 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 guardada, contemplando 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 las Resoluciones 666 y 675 del 24 de abril de 2020, en su anexo técnico, se delega en la respectiva secretaria 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 11. Requierase a las autoridades de policía, militares y de gobierno municipal, para que, de presentarse violación e inobservancia de las medidas adoptadas 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 12. El presente Decreto municipal se concibe sin perjuicio de las demás medidas contempladas en los Decretos municipales precedentes, detallados a continuación:

MEDI DA	CONTENIDO Y ALCANCE	NORMA	AUTORID AD	REFERENCIA
------------	------------------------	-------	---------------	------------

<p>PICO Y CÉDU LA</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 749 de mayo 28 de 2020, deberán hacerlo los días que de acuerdo al dígito de terminación de sus cédulas, se hallen autorizados.</p>	<p>DECRETO 063 DE ABRIL 05 DE 2020 ARTÍCULO 2</p>	<p>ALCALDE MUNICIPAL</p>	<p>LUNES – 1 Y 2 MARTES – 3 Y 4 MIERCOLES – 5 Y 6 JUEVES – 7 Y 8 VIERNES – 9 Y 0</p> <p>SABADOS 1.2.3.4 Y 5 DOMINGOS 6.7.8.9 Y 0</p>																		
<p>PICO Y PLAC A</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 749 de mayo 28 de 2020, podrán</p>	<p>RESOLUCIÓN NO. 274 DEL 31 DE MAYO DE 2020</p>	<p>INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE LOS PATIOS</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>DÍA</th> <th>PLACA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LUNES</td> <td>1 y 2</td> </tr> <tr> <td>MARTES</td> <td>3 y 4</td> </tr> <tr> <td>MIERCOLES</td> <td>5 y 6</td> </tr> <tr> <td>JUEVES</td> <td>7 y 8</td> </tr> <tr> <td>VIERNES</td> <td>9 y 0</td> </tr> <tr> <td>SABADO IMPAR</td> <td>1,3,5,7 y 9</td> </tr> <tr> <td>DOMINGO PARES</td> <td>2,4,6,8 y 0</td> </tr> <tr> <td>DOMINGO IMPAR</td> <td>1,3,5,7 y 9</td> </tr> </tbody> </table>	DÍA	PLACA	LUNES	1 y 2	MARTES	3 y 4	MIERCOLES	5 y 6	JUEVES	7 y 8	VIERNES	9 y 0	SABADO IMPAR	1,3,5,7 y 9	DOMINGO PARES	2,4,6,8 y 0	DOMINGO IMPAR	1,3,5,7 y 9
DÍA	PLACA																					
LUNES	1 y 2																					
MARTES	3 y 4																					
MIERCOLES	5 y 6																					
JUEVES	7 y 8																					
VIERNES	9 y 0																					
SABADO IMPAR	1,3,5,7 y 9																					
DOMINGO PARES	2,4,6,8 y 0																					
DOMINGO IMPAR	1,3,5,7 y 9																					

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00425-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 088 de 2020,
Municipio Los Patios

	<p><i>hacerlo a bordo de sus vehículos particulares siempre que de acuerdo al dígito de terminación de su placa se hallen autorizados para tal fin.</i></p> <p><i>El límite de ocupantes por vehículo particular corresponde al conductor y hasta dos pasajeros, siempre y cuando los ocupantes se encuentren dentro de las excepciones descritas en el Decreto nacional 749 del 28 de mayo de 2020”.</i></p>			
--	---	--	--	--

<p>SUSPENSION TRANSITORIA DEL PICO Y CÉDULA PARA LA PRÁCTICA DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL EJERCICIO AL AIRE LIBRE</p>	<p>Se suspende transitoriamente el pico y cédula para los acompañantes de los siguientes grupos de personas:</p> <p>a) Se permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentran en el rango de edad de 18 a 69 años, entre las 5:00am y las 7:00am por un periodo de dos (2) horas diarias.</p> <p>b) Se permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños</p>	<p>DECRETO LEGISLATIVO 749 DE 2020</p> <p>DECRETO MUNICIPAL 088 DE 2020</p>	<p>PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA</p> <p>ALCALDE MUNICIPAL</p>	<p>a. Todos los días de 5:00am a 7:00am 2 horas diarias</p> <p>b. Miércoles, sábados y domingos entre las 08:00am hasta las 11:00am una hora el día.</p> <p>c. Miércoles, sábados y domingo entre las 8:30am hasta las 10:30am, media hora al día.</p> <p>d. Lunes, martes y jueves entre las 8:30am hasta las 10:30, media hora al día.</p>
---	---	---	---	--

	<p>mayores de 6 años, por un periodo máximo de una hora al día, los días miércoles sábado y domingos entre las 08:00am hasta las 11:00am y en todo caso deberán cumplir con los correspondientes protocolos de bioseguridad</p> <p>c) Se permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, los días miércoles, sábado y</p>			
--	---	--	--	--

	<p>domingos entre las 8:30am hasta las 10:30am, media hora al día.</p> <p>d) Se permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, los días lunes, martes y jueves entre las 8:30am hasta las 10:30am, media hora el día,</p>			
<p>PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBR</p>	<p>Queda prohibido el consumo de bebidas embriagantes, e espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 01 de junio de 2020, hasta</p>	<p>DECRETO LEGISLATIVO 749 DE MAYO 28 DE 2020 ARTÍCULO 10</p> <hr/> <p>DECRETO</p>	<p>GOBIERNO NACIONAL</p> <hr/> <p>ALCALDE MUNICIPAL</p>	<p>ESTÁ PROHIBIDO CONSUMIR BEBIDAS EMBRIAGANTES EN ESPACIOS ABIERTOS Y ESTABLECIMIENTOS.</p>

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00425-00
Control Inmediato de Legalidad - Decreto 088 de 2020,
Municipio Los Patios

IAGANTES	las cero horas (00:00) horas del 01 de julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.	MUNICIPAL 088 DEL 30 DE MAYO DE 2020		
TOQUE DE QUEDA	Se decreta el toque de queda en todo el territorio municipal, prohibiendo el desplazamiento y circulación de las personas desde las 08:00 horas de la noche, y hasta las 04:00am, a partir del día 01 de junio de 2020, hasta el día 30 de junio de 2020	DECRETO DEPARTAMENTAL 517 DEL 30 DE MAYO DE 2020 DECRETO MUNICIPAL 088 DE 2020	GOBERNADOR DTAL ALCALDE MUNICIPAL	Se decreta el toque de queda en todo el territorio municipal, prohibiendo el desplazamiento y circulación de las personas desde las 8:00 horas de la noche, y hasta las 04:00am, a partir del día 01 de junio de 2020, hasta el día 30 de junio de 2020.
RESTRICCIÓN DE HORARIO AL SERVICIO A DOMICILIO DE RESTAURANTES, VENTAS DE BEBIDAS EMBRIAGANTES Y SUPERMERCADOS	Restrínjase el horario para el servicio de restaurantes y la comercialización de productos gastronómicos, venta de bebidas embriagantes y supermercado mediante entregas a domicilio en los siguientes horarios. LUNES A JUEVES: Desde las 22:00hrs hasta las 04:00hrs del día siguiente. VIERNES, SABADOS,	DECRETO MUNICIPAL 088 DE 2020 DEL 30 DE MAYO DE 2020	ALCALDE MUNICIPAL	Queda restringido el servicio a domicilio de restaurantes de: LUNES A VIERNES: Desde las 22:00hrs hasta las 04:00hrs del día siguiente y VIERNES, SABADOS, DOMINGOS Y FESTIVOS: Desde las 23:00hrs hasta las 04:00 del día siguiente.

	<p>DOMINGOS Y FESTIVOS: Desde las 23:00hrs hasta las 04:00 del día siguiente.</p>			
--	--	--	--	--

ARTÍCULO 13. USO OBLIGATORIO DE TAPABOCAS. Ante el actual pronunciamiento de la organización mundial de la salud OMS, en el cual se recomienda el uso masivo de tapa bocas para combatir la propagación del COVID-19, el Gobierno Nacional informa mediante boletín No. 125 de 2020 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, el uso de tapabocas convencional obligatorio en los siguientes lugares.

1. En el sistema de transporte público (busetas, taxis) y área donde haya afluencia masiva de personas (plaza de mercado, supermercado, bancos, farmacias entre otros) donde no sea posible mantener la distancia de un metro.
2. Personas con sintomatología respiratoria.
3. Grupos de riesgo (personas mayores adultas mayores de 70 años, personas con enfermedades cardiovasculares, enfermedades que comprometan su sistema inmunológico, cáncer, VIH, gestantes y enfermedades respiratorias crónicas.
4. Es posible usar tapabocas de tela, los cuales brindan una recomendación adecuada de cubrir boza y nariz.
5. Las personas con diagnostico confirmado para covid-19 y sus contactos estrechos no deben salir de lugar donde estén llevando a cabo su aislamiento preventivo obligatorio (14 días sin excepción)
6. Estas medidas son complementarias y no elimina la necesidad de lavarse las manos y el distanciamiento social.

ARTÍCULO 14. Remitir copia del presente acto al Ministerio del Interior, Policía Nacional, Oficina de prensa municipal, autoridades departamentales y municipales, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 15. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00am) del día 01 de junio de 2020 y deroga cualquier disposición municipal que le sea contraria.”

Es claro que en el texto de dicho Decreto no se hace alusión expresa a que las medidas que se ordenan, relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio, el toque de queda, la regulación de horarios para la realización de actividades físicas,

prohibición de venta y consumo de bebidas embriagantes, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia declarado inicialmente, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y, posteriormente, en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

Debe aclararse que el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, que se cita en el Decreto municipal 088, mediante el cual el Presidente de la República decidió decretar el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional a partir del 1 de junio del año en curso, **no** es un decreto legislativo, sino un decreto ordinario emitido 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.

Así mismo, se precisa 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 el acto objeto de análisis constituya el desarrollo de un decreto legislativo, ya que a través de los precitados Decretos 417 y 637 solamente se declaró el estado de emergencia sin que se haya tomado ninguna otra medida concreta para afrontar la emergencia, como por ejemplo, el aislamiento obligatorio preventivo o el toque de queda, entre otras.

Como ya se dijo anteriormente, las medidas como el aislamiento obligatorio preventivo o el toque de queda han sido decretadas por el Gobierno Nacional a través de decretos ordinarios y no como decretos legislativos.

Así las cosas, resulta forzoso concluir entonces que el Decreto 088 del 30 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 el estado de excepción declarado mediante los Decretos 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.

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 son las Leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016, así como las Resoluciones Nos. 380 y 385 emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, de las cuales puede colegirse que se tratan 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 primer *“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 2020¹, al declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad en un asunto similar al presente:

“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades

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

*públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «**como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no dependan directamente un decreto legislativo.*

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

Ahora bien, la Sala resalta que el control de legalidad del Decreto Municipal 088 bien puede ser ejercido por todas las personas a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, dado que como es sabido a través del Acuerdo PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus excepciones, permitiéndose en el artículo cuarto, el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, decisión que fue reiterada en el Acuerdo PCSJA20- 11556 del 22 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogó la suspensión de términos hasta el 8 de junio de 2020.

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que no es procedente el Medio de Control Inmediato de Legalidad, respecto del Decreto 088 del 30 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 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020, Y SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA DAR CONTINUIDAD A LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO 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 29 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, cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00431-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a proferir sentencia de única instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control inmediato de legalidad del **Decreto No. 050 del 01 de junio de 2020**, expedido por la Alcaldesa de San Calixto – Norte de Santander, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO LEGISLATIVO No. 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 04 de junio 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 04 de junio 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 050 del 1° de junio de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, "**POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO LEGISLATIVO No. 749 DEL 28 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. 050 del 1° de junio 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, salvo lo decidido en el artículo 11, ya 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.

En el Decreto No. 050 se decide adoptar las medidas establecidas en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual fue expedido por el Presidente de la República como un Decreto Ordinario y no como un Decreto Legislativo. Ello es así por cuanto aquel fue expedido en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4° del artículo 189 de la Constitución, que lo faculta para emitir normas tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

La decisión contenida en el artículo 11 del Decreto 050, relacionada con permitir que el Concejo Municipal pueda realizar sesiones de forma virtual, sí constituye el desarrollo de un Decreto Legislativo por lo cual la Sala hace el análisis de legalidad de dicho precepto concluyendo que se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico vigente, pero solo hasta el día 9 de juli de 2020 fecha en la cual la Corte Constitucional declaró inconstitucional el artículo 12 del Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, que sirvió de fundamento jurídico para la expedición del citado artículo 11 del Decreto Municipal 050.

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*".

Posteriormente, a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, se declaró un segundo estado de emergencia económica y social por el término de 30 días calendario.

El objeto de las declaratorias del estado de emergencia, 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. 050 del 1° de junio 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, ya que no fue expedido como desarrollo de un Decreto Legislativo, salvo lo regulado en el artículo 11 que sí constituye el desarrollo de un Decreto legislativo.

De acuerdo al ordenamiento jurídico citado, ha concluido la Sala que el Decreto No. 050 del 1° de junio de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, 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 de la referencia el acto objeto de control es el citado Decreto No. 50 del 1° de junio de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO LEGISLATIVO No. 749 DEL 28 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". (Negrilla fuera de texto original).

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

"La importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 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 "PARAGRAFO 1o. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población" (...)

Que la precitada, Ley- establece en su artículo 3º los principios generales que orientan la gestión 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 comentó en su artículo 12 establece "LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción".

En su artículo 14 la Ley Ibídem expresa "Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo al conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en al área de su jurisdicción. PARAGRAFO. 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.

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza Presidente de la República.

Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de los gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del Presidente de la República.

Que algunas autoridades territoriales, en uso de sus facultades legales y como medida preventiva han decretado medidas de restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se ordenó 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.

Que mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se ordenó 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 de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que mediante el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 se ordenó 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 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

Que mediante el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 se ordenó 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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, prorrogado por el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 hasta las doce de la noche (12:00 pm) del 31 de mayo de 2020.

Que en el artículo 3 del precitado Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 se estableció, que en aras de 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 casos y actividades allí señaladas.

Que mediante el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que así mismo, se determinó en el precitado Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

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 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 las fuerzas armadas 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 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, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

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

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

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, prorrogada por la Resolución No. 0844 del 26 de mayo de 2020, hasta el 31 de agosto del presente año, 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.

Qué 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. 749 del 28 de mayo de 2020, y en sus artículos 3 y 4, establece las garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio, garantizando el derecho a vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, facultad a los gobernadores y alcaldes, que en el marco de la emergencia sanitaria por causa coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de

circulación de las personas en las excepciones ya establecidas, casos o actividades.

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

En mérito de lo anteriormente expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. *ADOPTAR el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público" expedido por el Gobierno Nacional, al igual que las excepciones y sanciones previstas en el mismo, en el municipio de San Calixto - Norte de Santander.*

Parágrafo 1. *Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, a partir de las cero (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

Parágrafo 2. *Las sanciones establecidas en el Decreto Nacional No. 749 del 20 de mayo de 2020, son las establecidas en el Decreto No 780 de 2016, el cual establece en su "artículo 2.8.8.1.4.21. Multas. Las multas consistentes en la sanción pecuniaria que se impone a una persona natural o jurídica por la violación de las disposiciones sanitarias, mediante la ejecución de una actividad o la omisión de una conducta.*

Parágrafo 3. *Se prohíbe la libre circulación por el casco urbano del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, de las personas menores de edad y adultos mayores (60 años).*

Parágrafo 4. *La Secretaría de Desarrollo Social a través de la coordinación de salud pública municipal, deberá llevar un registro escrito de entradas y salidas de las personas del sector rural que transiten por el Municipio, en cual se deben señalar el nombre, número de documento y el lugar de residencia.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto - Norte de Santander, el abastecimiento, y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse, así mismo, la consecución, adquisición y/o compra para garantizar el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, permitiendo de acuerdo con el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, la apertura de establecimiento de comercio de primera necesidad tales como prestadores del servicio de salud, droguerías, supermercados, tiendas de barrio, servicios bancarios, restaurantes, panadería y/o afines.*

Parágrafo 1. *Los establecimientos abiertos al público, permitidos, deberán garantizar lo siguiente:*

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

Parágrafo 2. Los establecimientos abiertos al público, tales como supermercados, tiendas de barrio, servicios bancarios, restaurantes, panadería y/o afines, solo podrán atender con estricto control de los protocolos de bioseguridad en el horario de lunes a viernes entre las 7:00 a.m. hasta las 7:00 p.m. y días sábados entre las 7:00 a.m. hasta 1 :00 p.m.

Los Servicios de salud y droguerías deberán prestar el servicio los siete (7) días de la semana las 24 horas del día.

ARTÍCULO TERCERO. Los establecimientos abiertos al público tales como restaurantes, ventas de comidas y/o bebidas ambulantes deberán realizar los alimentos para llevar, queda prohibido prestar el servicio de comida y/o bebidas en las instalaciones y/o punto de venta.

Parágrafo 1. Queda PROHIBIDO a los establecimientos antes descritos el utilizar sillas, bancas, asientos, mesas, y/o cualquier otro elemento que permita el estar recibiendo el servicio en el establecimiento y/o punto de venta.

Parágrafo 2. Los alimentos preparados para llevar se pueden comercializar a través de ventas de comida a domicilio, en la cual es obligatorio utilizar recipientes y cubiertos desechables.

ARTÍCULO CUARTO. GARANTIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto - Norte de Santander, la movilidad para el abastecimiento de alimentos, productos de primera necesidad y productos agropecuarios, con el fin de garantizar el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1. Estará autorizado el tránsito por el territorio municipal de por lo menos un camión o bus, únicamente los días martes y jueves de cada semana para el abastecimiento de alimentos, productos de primera necesidad y productos agrícolas o agropecuarios, en el Municipio, el cual solo podrá transitar con el conductor y un ayudante; El coordinador de salud pública municipal, les debe realizar previamente una charla sobre las medidas de prevención del covid-19.

ARTÍCULO QUINTO. GARANTIZAR y AUTORIZAR a todos los habitantes del municipio de San Calixto - Norte de Santander, la producción de alimentos y productos agropecuarios, así como el expendio y comercialización de dichos productos de primera necesidad, hacia los distintos municipios y distritos del País, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, emitido por el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar la cadena de siembra, cosecha, producción y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad.

Parágrafo 1. Estará autorizado solo una vez, el tránsito por el territorio municipal de las personas que laboren en las actividades agropecuarias del Municipio, hacia la zona rural donde queden ubicadas las fincas, los cuales deberán portar una autorización por parte de la Secretaria de Desarrollo Social, a través de la coordinación de salud pública municipal y la cédula de ciudadanía para su identificación.

Parágrafo 2. Estará autorizado el tránsito por el territorio municipal de un camión cuando sea necesario transportar la cosecha para la salida de productos agrícolas producidos en el Municipio de San Calixto hacia las distintas municipalidades y distritos del País, con el fin de garantizar la cadena de siembra, cosecha, producción y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad, el cual solo podrá transitar con el conductor y un ayudante; El coordinador de salud pública municipal, les debe realizar previamente una charla sobre las medidas de prevención del covid-19.

ARTÍCULO SEXTO. AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

Parágrafo 1. Los horarios establecidos para laborar en la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas, será de lunes a viernes de 7:00 AM, a 12:00 M, y de 1:00 PM, a 5:00 PM, y los días sábados de 7:00 AM, a 10:00 AM.

Parágrafo 2. El personal que desempeñe labores en la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas deberá cumplir con los protocolos de bioseguridad dispuestos en la circular conjunta No. 0003 del 08 de abril de 2020, emitida por el Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Transporte, de lo contrario, so pena de incurrir en las sanciones dispuestas para tal fin.

ARTÍCULO SEPTIMO. AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

Parágrafo 1. Los horarios establecidos para laborar en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos, será de lunes a viernes de 8:00 AM, a 5:00 PM, y los días sábados de 8:00 AM, a 12:00 M.

Parágrafo 2. El personal que desempeñe labores en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos, deberá cumplir con los protocolos de bioseguridad dispuestos por la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Coordinación de Salud Pública del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, de lo contrario so pena de incurrir en las sanciones dispuestas para tal fin.

ARTÍCULO OCTAVO. AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas, en la zona urbana del Municipio, siempre y cuando se mantenga una distancia de por lo menos dos metros entre las personas y se utilice de manera obligatoria el tapabocas, de la siguiente manera:

1. Edades de 18 -69 años todos los días de la semana desde las 05:00 am hasta las 7:00 am y de 05:00 pm hasta las 07:00 pm.
2. Edades de 2 a 5 años los días lunes, miércoles y viernes en horario de 03:00 pm hasta las 03:30 pm
3. Mayores de 70 años los días lunes, miércoles y viernes en horario de 03:00pm hasta las 03:30pm
4. Mayores de 6 años los días lunes, miércoles y viernes en horario de 03:00 pm hasta las 04:00 pm

ARTÍCULO NOVENO. Con el fin de evitar aglomeraciones, se implementa en el casco urbano del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la medida del pico y cédula para movilizarse o desplazarse por el casco urbano con fines de abastecimiento familiar y de realización actividades bancarias en horario de lunes a viernes 7:00 A.M., a 7:00 P.M., y los días sábados de 7:00 am a 1:00 P.M., Es así, que se permitirá únicamente la circulación de una

sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades, el cual funcionará de acuerdo al último dígito de la cédula de ciudadanía de quien realiza el desplazamiento y quien deberá portar el documento original. Las fechas asignadas son las siguientes.

Lunes, le corresponde a las cédulas terminadas en: 0, 1, 2 y 3.

Martes, le corresponde a las cédulas terminadas en: 4, 5 y 6.

Miércoles, le corresponde a las cédulas terminadas en: 7, 8, 9 y 0.

Jueves, le corresponde a las cédulas terminadas en: 1, 2, y 3.

Viernes, le corresponde a las cédulas terminadas en: 4, 5 y 6.

Sábado, le corresponde a las cédulas terminadas en: 7, 8 y 9.

Parágrafo 1. *Se EXCEPTÚAN de la medida dispuesta en el presente artículo las siguientes personas y servicios, no obstante, deberán portar certificado u autorización expedida por la oficina de salud pública municipal:*

- 1. El personal de salud y/o servicios médicos, asistenciales y hospitalarios.*
- 2. Los servidores y empleados públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
- 3. El personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
- 4. El personal que labora en actividades agrícolas o agropecuarias que residan en el casco urbano y se movilicen hacia las fincas localizadas en las veredas del municipio.*
- 5. El personal que labora dentro de la cadena de abastecimiento de bienes de primera necesidad tales como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 6. El personal que labora en los servicios bancarios o financieros.*
- 7. El personal que labora en los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
- 8. El personal que labora en la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*
- 9. El personal que labora en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos.*
- 10. El personal que desarrolle actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

ARTÍCULO DÉCIMO. *GARANTIZAR Y AUTORIZAR el traslado de basuras y residuos sólidos en vehículo dispuesto y apropiado para tal fin, hasta el relleno sanitario ubicado en la ciudad de Ocaña, Norte de Santander, el cual se debe realizar dos días en la semana.*

Parágrafo 1. *El vehículo compactador de basuras o similar, en el traslado de basuras y residuos sólidos hacia el relleno sanitario de la ciudad de Ocaña, Norte de Santander, solo podrá ser ocupado por una persona, es decir el conductor, y no dispondrá de ayudante para el traslado hacia la ciudad de Ocaña.*

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. SESIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL. De conformidad con el decreto legislativo No. 491 de 2020, y el concepto del Ministerio del Interior, el Concejo Municipal podrá realizar las sesiones No presenciales durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la Republica, a través de medios virtuales y los concejales que lo hagan de manera presencial, lo harán cumpliendo con los protocolos de bioseguridad y las medidas sanitarias definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTÍCULO DÉCIMO 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:

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

ARTÍCULO DÉCIMO 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 DÉCIMO CUARTO. AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, el comercio al por mayor y al por menor, de mercancías y productos en general, y las actividades inmobiliarias, en horario de lunes a viernes 7:00 A.M., a 6:00 P.M., y los días sábados de 7:00 am a 1:00 P.M., siempre y cuando se cumplan con todos los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y la proyección social.

Parágrafo 1. Los establecimientos comerciales abiertos al público, deberán garantizar lo siguiente:

1. El proceso de desinfección, lavado de manos y el uso de antibacterial.
2. Garantizar como mínimo un metro y medio (1,50 mts) de distancia entre personas, utilizando elementos que permitan cumplir esta medida.
3. Deberán guardar el comportamiento adecuado, esto es guardar silencio y hablar lo estrictamente necesario.
4. El uso de tapabocas es obligatorio para los empleados y usuarios de estos servicios.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO. AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la apertura de la biblioteca municipal con un máximo de 5 personas, en horarios de 08:00am hasta las 12:00m y de 02:00 p.m., hasta las 5:00 p.m., se debe dar estricto cumplimiento a los protocolos de bioseguridad.

Parágrafo 1. *Las personas que asistan a la Biblioteca Municipal, 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 DÉCIMO SEXTO. *AUTORIZAR en el Municipio de San Calixto, Norte de Santander, la apertura de las peluquerías y centros de belleza, siempre y cuando cumplan protocolos de bioseguridad en horarios de 08:00 a.m., hasta las 06:00 p.m.*

Parágrafo 1. *Las peluquerías y centros de belleza, abiertos al público, deberán garantizar lo siguiente:*

1. *El proceso de desinfección, lavado de manos y el uso de antibacterial.*
2. *No permitir la aglomeración de personas en los locales, garantizando como mínimo un metro y medio (1,50 mts) de distancia entre personas, que quieran hacer uso del servicio, utilizando elementos que permitan cumplir esta medida.*
3. *Deberán guardar el comportamiento adecuado, esto es guardar silencio y hablar lo estrictamente necesario.*
4. *El uso de tapabocas es obligatorio para los empleados y usuarios de estos servicios.*

ARTÍCULO DÉCIMO SEPTIMO. *ORDENAR a todos los habitantes del Municipio de San Calixto, Norte de Santander, el uso de tapabocas de manera obligatoria en espacios públicos, establecimientos públicos, comerciales y privados.*

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO. *PROHIBIR a todos los habitantes del municipio de San Calixto - Norte de Santander, la venta y el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de la expedición del presente decreto y hasta el día 1 de Julio del año 2020, a las (00:00) horas, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, emitido por el Gobierno Nacional.*

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO. *Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el municipio de San Calixto - Norte de Santander.*

ARTÍCULO VIGÉSIMO. *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 VIGÉSIMO PRIMERO. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación, hasta las 00:00 am horas del 1 de julio 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 adoptar para el Municipio el aislamiento obligatorio preventivo obligatorio con las excepciones y previsiones contenidas en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, sean el desarrollo de alguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia de los estados de emergencia declarados a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

Como más adelante se explicará lo regulado en el artículo 11, sobre sesiones virtuales del Concejo Municipal, sí constituye un desarrollo del Decreto legislativo No. 491 de 2020, por lo cual es procedente hacer el análisis de su conformidad con la legalidad.

Debe aclararse que el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, por medio del cual el Presidente decidió decretar el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el 1 de junio hasta el 1 de julio de 2020, **no** es un decreto legislativo expedido en aplicación del artículo 215 de la Constitución, sino un decreto ordinario expedido 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.

Ahora bien, es necesario precisar que en el Decreto Municipal No. 050 se cita también como fundamento normativo el Decreto No. 539 del 13 de abril de 2020, el cual sí es un Decreto legislativo dictado por el Presidente con base en el artículo 215 de la Constitución, a través del cual el Gobierno Nacional decretó que los protocolos de bioseguridad durante el término de la emergencia sanitaria declarada con ocasión a la pandemia derivada del COVID-19, serán regulados por el Ministerio de Salud y Protección Social y que los alcaldes y gobernadores estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el citado Ministerio.

Empero, en el Decreto municipal 050 nada se desarrolla sobre este punto, ya que en forma evidente en el artículo primero del Decreto Legislativo 539¹ la competencia para la expedición de los protocolos de bioseguridad durante el término de la emergencia sanitaria, se radicó exclusivamente en el Ministerio de Salud, por lo cual las autoridades territoriales carecen de competencia para decidir sobre expedición de los citados protocolos.

En el artículo segundo del Decreto 539² se señaló que los alcaldes y gobernadores estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el citado Ministerio.

Como ya se precisó anteriormente, a través del Decreto 050 la Alcaldesa de San Calixto lo que decidió fue adoptar las medidas contenidas en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, relacionadas con declarar la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio, con todas las restricciones y excepciones previstas en este Decreto, sin que la Alcaldesa haya ordenado nada relacionado con expedición de protocolos de bioseguridad para la ejecución de las medidas relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio del 1 de junio al 1 de julio de 2020.

Siendo claro lo anterior, lo cual resultaría suficiente para la decisión de declarar improcedente el medio de control de la referencia, 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 primer “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”.

Igualmente, es de advertir que, si bien es cierto los Decretos Nos. 418, 457, 531, 594 y 689 de 2020 (los cuales son también enunciados por la señora Alcaldesa como fundamento para la expedición del Decreto bajo estudio), se expidieron con

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

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

posterioridad a la primera declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria, también lo es que el Presidente los dictó en ejercicio de sus funciones ordinarias y no como Decretos Legislativos.

Ahora bien, la Sala destaca que en el artículo Décimo primero³ del Decreto 050, se indicó que el Concejo Municipal podría realizar sesiones no presenciales durante el término que dure el aislamiento, es decir, que se podían realizar sesiones virtuales, precisando que los concejales que lo hagan de manera presencial, lo harían cumpliendo con los protocolos de bioseguridad y las medidas sanitarias definidas por el Ministerio.

En este sentido estima la Sala que tal decisión sí constituye un desarrollo de lo previsto en el artículo 12⁴ del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”*, y por lo tanto respecto de este artículo sí resulta procedente el medio de control inmediato de legalidad para analizar su conformidad o no con el ordenamiento legal vigente.

La Sala resalta al respecto, que la Corte Constitucional mediante el Boletín No. 116 del 9 de julio de 2020⁵, informó que había declarado ajustado a *“... la Constitución el Decreto Legislativo 491 de 2020, con excepción del Artículo 12, el párrafo 1º del Artículo 6º y la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG” contemplada en el inciso 2º del Artículo 7º. Este es el Decreto “por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

³**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.** SESIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL. De conformidad con el decreto legislativo No. 491 de 2020, y el concepto del Ministerio del Interior, el Concejo Municipal podrá realizar las sesiones No presenciales durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la Republica, a través de medios virtuales y los concejales que lo hagan de manera presencial, lo harán cumpliendo con los protocolos de bioseguridad y las medidas sanitarias definidas por el Ministerio.

⁴ Artículo 12. Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público. Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva. En este último caso, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado. Las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación. Las decisiones deberán adoptarse conforme a las reglas de decisión previstas en los respectivos reglamentos, de todo lo cual deberá quedar constancia en las actas correspondientes a dichas sesiones, cuya custodia estará a cargo de sus secretarios. Excepto los asuntos y deliberaciones sujetas a reserva, como las de los órganos colegiados de la rama judicial, las sesiones no presenciales deberán ser públicas, para lo cual se deberá utilizar únicamente los medios o canales habilitados para el efecto en el reglamento. Lo dispuesto en el presente artículo tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

⁵ Boletín No. 116 (complemento del Boletín de Prensa No 115), tomado de la página web de la Corte Constitucional.

Resulta importante transcribir el aparte de las razones para la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 12

...En relación con el artículo 12, la Corte encontró que la disposición resultaba innecesaria desde el punto de vista jurídico y contraría el principio de autonomía de las ramas Legislativa y Judicial, así como de los órganos constitucionalmente autónomos.”

Así las cosas, la Sala concluye que el artículo 11 del Decreto Municipal 050 del 1 de junio de 2020, se encuentra ajustado a derecho, ya que con el mismo se reiteró la facultad que el gobierno nacional había previsto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, esto es, que el Concejo Municipal de San Calixto podría sesionar en forma virtual, cumpliéndose con los requisitos regulados en dicha norma.

Empero, dicha legalidad solamente puede declararse hasta el día 9 de julio de 2020, fecha en la cual la Corte Constitucional emitió el boletín No. 115 en el cual informó que se había declarado inconstitucional el artículo 12 del Decreto 491 de 2020.

Así las cosas, concluye la Sala que el Decreto 050 del 1° de junio 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, salvo lo regulado en el citado artículo 11, 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 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.

Respecto del artículo 11 del Decreto 050, habrá de declararse ajustado a derecho, por constituir un desarrollo del tema previsto por el Gobierno Nacional en el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020, esto es, la posibilidad de que las corporaciones públicas de elección popular pudiesen sesionar a través de medios tecnológicos, cuando no se pudiera hacer en forma presencial por parte de sus integrantes.

No obstante, la legalidad del artículo 11 solamente puede declararse hasta el día 9 de julio de 2020, fecha en la cual la Corte declaró inconstitucional el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020, ya que a partir de esa fecha desapareció del ordenamiento jurídico la norma legal que le servía de fundamento, y en consecuencia a partir del 9 de julio el referido artículo 11 el desarrollo ya no constituye el desarrollo de un Decreto legislativo.

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 2020⁶, 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*

⁶Providencia 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.

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 recuerda que el control de legalidad del Decreto Municipal No. 050 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 siempre ha existido 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 050 del 1° de junio de 2020, **salvo el artículo 11**, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA DECRETO LEGISLATIVO No. 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar ajustado a derecho el texto del artículo décimo primero (11) del Decreto 050 del 1° de junio de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, pero solo desde su expedición y hasta el día 9 de julio de 2020, fecha en la cual la Corte Constitucional declaró inconstitucional el artículo 12 del Decreto 491 de 2020, por lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: 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.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 29 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

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

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que el artículo 91 la Ley 136 de 1 (Sic) modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012 establece como función de los alcaldes, en relación con orden público, la de conservar el orden público en municipio (Sic), de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador y dictar medidas entre las que se encuentran las de:

“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,

(..)”

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia” otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situación de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras:

“Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:
 (...)”

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

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

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

(..)

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

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

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 automático⁶.

(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 CPACA⁷, 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 oportuna⁸. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA⁹. 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.

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

⁷ 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 antecieron 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».

⁸ 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.

⁹ 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».



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00211-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020, proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta.

I. ANTECEDENTES

1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 15 de abril de 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora en la misma fecha reseñada- la Subdirectora de Transporte y Valorización del Área Metropolitana de Cúcuta, remitió copia digital firmada de la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020 proferida dentro del marco de las medidas adoptadas para la prevención y contención virus coronavirus COVID-19 por parte la mencionada entidad administrativa, con el fin que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 16 de abril de 2020, avocó el conocimiento del presente asunto y ordenó la fijación de un aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de esta Corporación en la misma fecha reseñada.

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

Por otra parte, el expediente de la referencia fue objeto de estudio de acumulación dentro del proceso identificado con el radicado No. 54001-23-33-000-2020-00204-00, de conformidad con la advertencia hecha por le Secretaria General de esta Corporación mediante informe Secretaria del 13 de mayo de 2020; con ocasión de lo anterior el Despacho del magistrado homólogo, Hernando Ayala Peñaranda, mediante providencia del veintidós (22) de mayo de dos mil veinte

(2020) dispuso no acumular el proceso de la referencia en tanto que el acto administrativo contenido en el mismo no modifican o adicionan la Resolución No. 043 del 24 de marzo de 2020, sujeta a control inmediato de legalidad en el expediente a acumular.

No obstante, el Despacho del precitado magistrado dispuso a través de la providencia reseñada advertir a este despacho judicial la posibilidad de acumulación del proceso de la referencia al expediente 54-001-23-33-000-2020-00201-00 acumulado con 54-001-23-33-000-2020-00202-00 y 54-001-23-33-000-2020-00203-00. El presente Despacho mediante auto del dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020) dispuso no acumular el proceso 54-001-23-33-000-2020-00211-00 al proceso acumulado comentado en tanto que la resolución contenida en aquel expediente, esto es, la No. 050 del 13 de abril del 2020, no guardaba identidad o conexión con las resoluciones contenidas en los demás expedientes.

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. Área Metropolitana de Cúcuta

La subdirectora de Transporte Público y Valorización de la entidad administrativa reseñada mediante oficio del 22 de abril de 2020 informa a este Despacho que en atención al auto del dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020), allega los antecedentes administrativos en formato digital que sirvieron de fundamento para expedir la Resolución objeto de control.

2.3. Ministerio Público

No emitió concepto.

3. Acto objeto de control de legalidad

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

*RESOLUCION No.050 de 2020.
(13 de abril)*

"POR MEDIO SE AMPLIAN LOS TÉRMINOS DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS RESOLUCIÓN No. 043 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSION DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)"

El Director del Área Metropolitana de Cúcuta, en ejercicio de las atribuciones constitucionales, legales y especialmente las contempladas en la Ley 105 de 1993 y Ley 769 de 2002,

CONSIDERANDO:

Que, el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 531 de fecha 8 marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Corona virus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", decretó en sus artículos 1 y 2:

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de 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, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19.

Para los efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debido ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior".

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

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

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

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: ampliar los términos de las medidas adoptadas en el artículo tercero de la Resolución No. 043 del 24 de marzo de 2020, por lo cual se establece transitoriamente y mientras duren las medidas de orden nacional, departamental y de los municipios integrantes del Área Metropolitana de Cúcuta, la siguiente restricción vehicular (PLACA — DÍA 24 HORAS) en la prestación del servicio transporte público terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual en el Área Metropolitana de Cúcuta, según el último dígito de la placa en horario

desde las 00:00 hasta las 23:59 horas, restricción en los días pares del calendario (incluidos sábados, domingos y festivos) para los vehículos cuya placa termine en dígito par, incluido el número cero (0) y en los días impares del calendario, se restringirá la circulación de los vehículos cuya placa termine en dígito impar, así:

00:00 a las 23:59 horas	
DÍA DEL MES PAR	Corresponde a los días 14, 16, 18, 20, 22, 24 y 26 de abril de 2020.
ÚLTIMO DÍGITO DE PLACA PAR	2, 4, 6, 8 Y 0. (NO CIRCULARAN LOS VEHICULOS CON LA PLACA QUE TERMINEN EN ESTOS DÍGITOS)
DÍA DEL MES IMPAR	Corresponde a los días 13, 15, 17, 19, 21, 23, 25 y 27 de abril de 2020.
ÚLTIMO DÍGITO DE PLACA IMPAR	1, 3, 5, 7, Y 9 (NO CIRCULARAN LOS VEHICULOS CON LA PLACA QUE TERMINEN EN ESTOS DÍGITOS)

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

ARTÍCULO CUARTO: para satisfacer la necesidad de transporte público automotor a los habitantes del Área Metropolitana de Cúcuta y sus áreas aledañas, cuando se trate de una situación de urgencia por temas de salud o seguridad o las demás de que trata el Decreto 457 de fecha 22 de marzo de 2020 de la Presidencia de la República, Decreto No. 000325 del 23 de marzo de 2020 de la Gobernación de Norte de Santander, los Decretos expedidos por los Municipios que integran el Área Metropolitana de Cúcuta y demás normas concordantes, se podrá utilizar vehículos de transporte automotor público de pasajeros colectivo o individual legalmente habilitadas.

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

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

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

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

Dada en San José de Cúcuta, a los trece días del mes de abril de dos mil veinte (13-4-2020).

MIGUEL ENRIQUE PEÑARANDA CANAL
Director"

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

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

2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020 "POR MEDIO SE AMPLÍAN (SIC) LOS TERMINOS DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LA RESOLUCIÓN No. 043 de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19)", resulta pasible de ser analizada bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustada a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

3. Tesis de la Sala Plena

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad de la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020 en el presente medio de control inmediato de legalidad, dado que, si bien se trata de un acto administrativo de carácter general expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular Director del Área Metropolitana de Cúcuta, 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*".¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Caso concreto

4.2.1. Antecedentes administrativos remitidos por el Área Metropolitana de Cúcuta

- ✓ Decreto 000325 del 23 de marzo del 2020 emanado por el Gobernador de Norte de Santander mediante el cual se amplía el aislamiento obligatorio en el territorio departamental.
- ✓ Decreto 457 del 22 de marzo de 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 mantenimiento del orden público.
- ✓ Decreto 531 del 08 de abril de 2020 expedido por el Presidente de la República a través del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y mantenimiento del orden público.
- ✓ Resolución No. 043 del 24 de marzo de 2020 emanada por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta mediante la cual, se toman medidas extraordinarias tendientes a prevenir y controlar la expansión de la pandemia del covid-19.
- ✓ Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.

4.2.2. Estudio de procedencia

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

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

En virtud de lo anterior se procederá a determinar si dentro del *sub judice* es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020 proferida por el Director del Área Metropolitana del Municipio de Cúcuta, 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 Rodríguez⁸ se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido de la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020, la cual fue transcrita en acápites precedentes, se observa que a través de ella se adoptan decisiones de carácter general orientadas a ampliar los términos de las medidas adoptadas en el artículo tercero de la Resolución No. 043 del 24 de marzo de 2020 y que tiene que ver con la imposición de una restricción vehicular (PLACA-DÍA 24 HORAS) en la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual, junto con sus respectivas excepciones; medidas anteriores que guardan relación con regulaciones de alcance colectivo mas no dirigidas a una individualidad determinada.

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, para el caso *sub judice* tenemos que la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020 fue expedida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en las atribuciones constitucionales y legales especialmente las contenidas en las leyes 105 de 1993 y 769 de 2002, en virtud de las cuales se deriva que el citado Director, entra otras potestades, según narra en el acto administrativo objeto de control, resulta competente para regular y dictar medidas y disposiciones en materia de transporte público terrestre automotor de pasajeros en las modalidades individual y colectivo en la jurisdicción del Área Metropolitana.

Así las cosas, se tiene que el Director del Área Metropolitana en uso de las atribuciones expuestas profirió la Resolución objeto de control, y en ese sentido, se puede dar cuenta que la expedición de aquella obedeció al ejercicio de la función administrativa en cabeza de éste en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas facultades para el cumplimiento de sus deberes y en ese sentido de los fines del Estado. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

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

Ahora bien, la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020 fue expedida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta con fundamento además de las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, en los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- ✓ El Decreto 531 del 08 de abril de 2020 proferido por el Presidente de la República a través 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.
- ✓ Resolución No. 043 del 24 de marzo de 2020 emanada por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta por medio de la cual se tomaron medidas extraordinarias tendientes a prevenir y controlar la expansión de la pandemia del Coronavirus (covid-19).
- ✓ La necesidad de adoptar medidas en concordancia con las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional con el fin de prevenir y controlar la expansión de la pandemia del Coronavirus covid-19.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020, no se pueden

entender expedidas en desarrollo expreso de decreto legislativo alguno expedido dentro del marco del estado de excepción, pues de hecho las mismas tienen como fundamento disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales, en los términos ya descritos.

En efecto, si bien el citado Decreto fue proferido por una autoridad territorial -presupuesto subjetivo- y tiene como finalidad adoptar medidas dentro del marco de la emergencia sanitaria por causa del Covid-19, lo cierto es que lo allí adoptado no resulta ser en desarrollo de las potestades de excepción adoptadas por el Presidente de la República a través de los Decretos legislativos proferidos por éste dentro el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado sino que, por el contrario, tienen como fundamento el acatamiento y la armonización de las disposiciones normativas adoptadas por el ejecutivo nacional y que se materializa en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, cuya naturaleza no es la de ser un decreto legislativo sino administrativo en tanto que fue expedido por el presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, a quien le corresponde conservar en todo el territorio nacional el orden público, según lo dispone el numeral 4.º del artículo 189 de la Constitución 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 Carta Política.

Sumado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral de la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020 puede observarse que en ninguna parte el Director del Área Metropolitana de Cúcuta refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico para expedir el acto administrativo objeto de control actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias derivadas de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En conclusión, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, la Resolución No. 050 del 13 de abril del 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas *up supra*; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 -CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 050 del 13 de abril de 2020 "*POR MEDIO SE AMPLÍAN (SIC) LOS TERMINOS DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LA*

RESOLUCIÓN No. 043 de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19)", proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, 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 Director del Área Metropolitana de Cúcuta y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

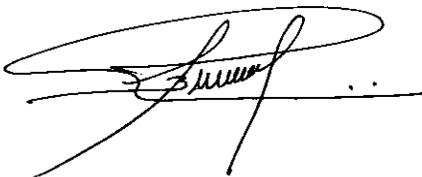
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE 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*".¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

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

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹¹, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹². No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de 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

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

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

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

234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA¹³. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

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

4.2 Caso

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

concreto

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

4.2.1	<i>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</i>	<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 Rodríguez¹⁴ se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

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

Al revisar el contenido 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.*"¹⁵

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

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

Ahora bien, para el caso *sub judice* tenemos que 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.

¹⁵ 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 2¹⁶, 49¹⁷, 85¹⁸ y 209¹⁹ de la constitución política.
- ✓ Artículo 202²⁰ de la Ley 1801 de 2016²¹.

¹⁶ 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.*

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.*

¹⁹ 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.

²⁰ 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 (...)"*

²¹ *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 estado²², 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

²² 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.

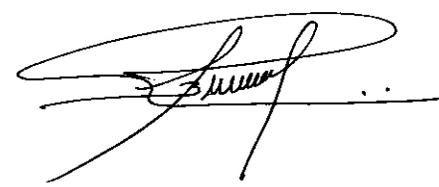
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

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



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 CONVENCION – NORTE DE SANTANDER, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE CONVENCION 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, sería 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 una 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, señaló 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*".¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario⁵”.

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

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

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

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

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

En relación con la competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar 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

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

2020⁶ se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷, así:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no

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

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

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

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

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

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».

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

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

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

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

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

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

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de

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

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

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

4.2 Caso

concreto

4.2.1 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 Rodríguez¹⁴ 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."¹⁵

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

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

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

De acuerdo con lo anterior y para efectos útiles de la presente providencia, se tendrá como concepto de función administrativa como aquella actividad o conjunto de actividades ejercida por los órganos del estado para la realización de sus fines, misiones y funciones. Por lo tanto, es claro que un alcalde ejerce funciones administrativas en su territorio, pues conforme la Constitución Política y los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del mismo.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el Alcalde del Municipio de 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 ~~concurso~~ 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 parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 indicando sobre la procedencia de la urgencia manifiesta que:

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

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

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

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

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

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

En efecto, la situación que describe el parágrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el parágrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior.

Cuando se de aplicación al 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.

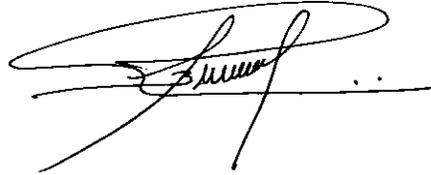
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

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, cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00305-00 acumulado 54-001-23-33-000-2020-00307-00 y 54-001-23-33-000-2020-00309-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad de los Decretos No. 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 30 de marzo de 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar los Decretos No. 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 30 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de Santiago – Norte de Santander.

I. ANTECEDENTES

1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 07 de mayo de 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora en la misma fecha reseñada-, desde el Despacho del alcalde se remitió copia digital firmada del Decreto 022 del 17 de marzo de 2020 proferido dentro del marco de las medidas adoptadas para la prevención y contención virus coronavirus COVID-19 por parte la mencionada entidad territorial, con el fin de que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 07 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del presente asunto y ordenó la fijación de un aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de esta Corporación, en la misma fecha reseñada.

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

De otra parte, la Secretaria General de esta Corporación mediante informe secretarial de fecha veintidós (22) de mayo del dos mil veinte (2020), advirtió sobre la posibilidad de acumulación de los expedientes identificados con los radicados 54-001-23-33-000-2020-00307-00, 54-001-23-33-000-2020-00308-00, 54-001-23-33-000-2020-00309-00, 54-001-23-33-000-2020-00311-00 y 54-001-23-33-000-2020-00312-00

al radicado 54-001-23-33-000-2020-00305; en razón de ello, este Despacho mediante providencia del veintisiete (27) de mayo de la presente anualidad dispuso la acumulación de los procesos identificados con los radicados 54-001-23-33-000-2020-00307-00 y 54-001-23-33-000-2020-00309-00 al proceso 54-001-23-33-000-2020-00305-00, 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 2020-00307 y 2020-00309, se surtió el siguiente trámite:

Proceso	Decreto	Magistrado a quien había correspondido su estudio	Fecha de auto admisorio	Fecha del aviso
2020-00307	Decreto No. 025 del 20 de marzo del 2020	Dr. Robiel Amed Vargas González	07 de mayo del 2020	08 de mayo del 2020
2020-00309	Decreto No. 032 del 30 de marzo del 2020	Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui	08 de mayo del 2020	08 de mayo del 2020

2. Intervenciones

2.1 Municipio de Santiago

Mediante oficio del 05 de 2020, el alcalde del Municipio de Santiago, en cumplimiento a lo dispuesto en los autos a través de los cuales se avoco el conocimiento de los procesos de la referencia, allega la información solicitada en lo referente a la remisión de los antecedentes administrativos de los Decretos objeto de control dentro de los expedientes 2020-00305 y 2020-00309.

2.2. Ministerio Público

No emitió concepto.

3. Actos objeto de control de legalidad

- ✓ Decreto 022 del 17 de marzo de 2020:

"DECRETO N° 022
(17 de marzo de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARE LA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA PARA HACER FRENTE A LA EMERGENCIA SANITARIA ADOPTADA POR EL GOBIERNO NACIONAL EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO NORTE DE SANTANDER"

El alcalde del Municipio de Santiago Norte de Santander, en uso de sus facultades constitucionales contempladas en los artículos 2, 209 y 315 numeral 3, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y en especial las conferidas en los artículos 57, 59, 61, 65, 66 de la Ley 1523 de 2012

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Que las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares.

Que de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política, es atribución del Alcalde Municipal el de dirigir la acción administrativa del Municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

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

Que 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 pública y a gozar de un ambiente sano.

Que es deber de las autoridades y entidad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.

Que las autoridades territoriales mantendrán debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: posibilidades de riesgo, gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción, así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas.

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 el artículo 202 de la norma en cita dispone; COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones

extraordinarias que amanecen afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

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

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

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

Que el 31 de diciembre de 2019, las autoridades de la República Popular de China, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, disnea y cambios neumónicos en las radiográficas del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020 las autoridades chinas informaron que un nuevo Coronavirus (nCoV) fue identificado como posible etiología es decir, una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano identificado previamente en el ser huma y que ahora se conoce con el nombre de COVID-19.

Que et 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS; emitió la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional — FSPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación de otras regiones que puedan necesitar ayuda.

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

Que el artículo 61 de la Lev 1523 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 Secretaria 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 adversos que ocasiona el ingreso del brote de enfermedad por coronavirus (COVID-1'9) en Colombia, el cual será obligatorio cumplimiento contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la presente declaratorio 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 No. 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 mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la situación de calamidad pública para hacer frente a la emergencia sanitaria adoptada por el Gobierno Nacional, por el termino de SEIS (06) MESES prorrogables, dependiendo de la evolución del COVID-19 y lo estipulado por el Presidente de la República, recomendaciones que son emitidas por el Consejo de Gestión de Riesgo y de Desastres del Departamento de Norte de Santander con el fin de realizar las acciones administrativas, contractuales necesarias para la atención inmediata de la emergencia, de conformidad con lo indicado en la parte considerativa del presente decreto.

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

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

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

4.1. SUSPENDER las reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas sean públicas o privadas que concentren a más de 20 personas.

4.2. ORDENAR el cierre del servicio:

- Biblioteca pública municipal: se prestará el servicio solo de manera virtual, pero NO presencial.*
- Ludoteca. Se prestará el servicio solo de manera virtual, pero NO presencial.*
- Escuelas deportivas, clubes de formación deportiva, escenarios recreativos y/o deportivos, actividades de cultura, danza y música.*
- Lugares públicos.*

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

4 4. SUSPENDER la atención de la población beneficiaria del programa adulto mayor en el Centro Vida y familias en acción en las oficinas de la Alcaldía

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

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

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

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

4.10 *La atención al público en las instalaciones de la Alcaldía Municipal será de manera restringida y se efectuara de la siguiente manera: de 6 am a 12 M en grupos de a dos (2) personas, si se llegasen a presentar más de dos personas las restantes deberán esperar en la entrada de la Alcaldía hasta tanto no se evacue la atención de las primeras.*

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

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

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

ARTICULO SEXTO: TOQUE DE QUEDA ESPECIAL: ADOPTAR para las personas menores de dieciocho (18) y mayores de sesenta (60) toque de queda permanente las veinticuatro (24) horas del día, desde el día diecisiete (17) y hasta el día veinticuatro (24) de marzo de 2020, en consideración a los factores de alto riesgo de transmisión y afectación de la enfermedad para esos grupos de personas.

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

- 1. Los funcionarios de la alcaldía Municipal de Santiago, expresamente autorizados por el alcalde.*
- 2. Los menores de dieciocho (18) y los adultos mayores de sesenta (60) años que requieran atención médica.*
- 3. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la fuerza pública, ministerio público, defensa civil, cruz roja, defensoría del pueblo, cuerpo oficial de bomberos, rama judicial, organismos de socorro y fiscalía general de la nación.*
- 4. Vehículos de emergencia médica aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenece.*
- 5. Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención prehospitalarios y la distribución de medicamentos a domicilio.*

6. *Servidores públicos y personales cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la prevención del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o municipal y similares y toda persona que de manera prioritaria requieran la atención de un servicio de salud.*
7. *Vehículos y personal de las empresas concesionarias del servicio público de aseo del municipio, debidamente acreditadas.*
8. *Los empleados de servicios públicos domiciliarios que deban adelantar acciones concretas en este horario.*
9. *Están autorizados para movilización los vehículos de transporte de carga y de alimentos y bienes perecederos que tengan como propósito surtir establecimientos comerciales*
10. *Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en caso de urgencia.*
11. *Podrán circular por las vías trabajadores dedicados a la adquisición, producción, transporte y abastecimiento de alimento, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para venta al público.*

ARTÍCULO OCTAVO: LEY SECA: DECRETRAR la ley seca en la jurisdicción del municipio de Santiago, Norte de Santander desde las siete (07:00) p.m del día diecisiete (17) de marzo hasta las seis (06 00) a.m del día veinticuatro (24) de marzo de 2020.

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

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

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

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO: SANCIONES: Se manifiesta que quien incumpla lo ordenado por el presente Decreto será sometido a las sanciones de Ley (artículo 368 del Código Penal "El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años").

ARTÍCULO DECIMO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese, comuníquese y cúmplase

Dado en la Alcaldía Municipal de Santiago, Norte de Santander a los diecisiete (17) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020)

ALVARO UREÑA GOMEZ
Alcalde Municipal
Santiago"

✓ Decreto 0025 del 20 de marzo de 2020:

"DECRETO N° 0025
(20 de marzo de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 022 DEL 17 DE
MARZO DE 2020"

El alcalde del Municipio de Santiago Norte de Santander, en uso de sus facultades constitucionales contempladas en los artículos 2, 209 y 315 numeral 3, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y en especial las conferidas en los artículos 57, 59, 61, 65, 66 de la Ley 1523 de 2012.

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Que las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares.

Que de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política, es atribución del Alcalde Municipal el de dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

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

Que 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 pública y a gozar de un ambiente sano.

Que es deber de las autoridades y entidad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.

Que las autoridades territoriales mantendrán debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: posibilidades de riesgo,

gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción, así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas.

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 el artículo 202 de la norma en cita dispone: COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.

Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

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

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

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

Que el 31 de diciembre de 2019, las autoridades de la República Popular de China, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, disnea y cambios neumónicos en las radiográficas del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020 las autoridades chinas informaron que un nuevo Coronavirus (nCoV) fue identificado como posible etiología, es decir, una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano identificado previamente en el ser huma y que ahora se conoce con el nombre de COVID-19.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS; emitió la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional – ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación de otras regiones que puedan necesitar ayuda.

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 1523 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 Secretaria 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 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 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 No. 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 acciones a implementar en sus respectivos territorio, las cuales deben 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 Resolución N° 0000464 del 18 de marzo de 2020, medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para los adultos mayores de setenta (70)n años, la cual debe acatarse e implementarse en el Departamento de Norte de Santander.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: El artículo Cuarto del Decreto 022 del 17 de marzo de 2020, quedará así:

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

4.1. **PROHIBICION DE REUNIONES Y AGLOMERACIONES.** Queda prohibido en todo el Municipio de Santiago Norte de Santander, desde las 6 de la tarde (6 Pm), hasta las seis de la mañana (6 Am) desde la promulgación del presente decreto hasta el día treinta (30) de mayo de 2020, las reuniones y aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas sean públicas o privadas que concentren a más de veinte (20) personas.

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

- Biblioteca pública municipal: se prestará el servicio solo de manera virtual, pero NO presencial.
- Ludoteca: Se prestará el servicio solo de manera virtual, pero NO presencial
- Escuelas deportivas, clubes de formación deportiva, escenarios recreativos y/o deportivos, actividades de cultura, danza y música.
- Lugares públicos.

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

4.4. **SUSPENDER la atención de la población beneficiaria del programa adulto mayor en el Centro Vida y familias en acción en las oficinas de la Alcaldía.**

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

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

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

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

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

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

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

ARTICULO SEGUNDO. El artículo Sexto del Decreto 022 del 17 de marzo de 2020, quedará así:

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

ARTICULO TERCERO. El artículo Octavo del Decreto 022 del 17 de marzo de 2020, quedará así:

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

ARTÍCULO CUARTO: Incluir un artículo nuevo en el Decreto 022 del 17 de marzo de 2020, quedará así:

“ARTÍCULO DECIMO CUARTO. AISLAMIENTO SOCIAL PARA TODOS: Establézcase como medida pevención y contención el aislamiento social obligatorio en toda la jurisdicción del territorio del Municipio de Santiago Norte de Santander a partir del da sábado 21 de marzo desde las 04:00 am hasta el día lunes 23 de marzo a las 9:00 pm, en todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas, en especial lo dispuesto en el artículo segundo de la Resolución N.º 000464 del 18 de marzo de 2020.

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

ARTÍCULO QUINTO: Incluir un artículo nuevo en el Decreto 022 del 17 de marzo de 2020, quedará así:

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

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

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

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

ARTICULO OCTAVO. Las disposiciones no modificadas por este decreto conservaran su vigencia.

ARTICULO NOVENO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en la Alcaldía Municipal de Santiago, Norte de Santander a los veinte (20) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

ALVARO UREÑA GOMEZ
Alcalde Municipal
Santiago"

- ✓ Decreto 032 del 30 de marzo de 2020:

DECRETO N° 032
(30 de marzo de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 022 DEL 17 DE MARZO DE 2020"

El alcalde del Municipio de Santiago Norte de Santander, en uso de sus facultades constitucionales contempladas en los artículos 2, 209 y 015 numeral 3, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y en especial las conferidas en los artículos 57 59, 61, 65, 66 de la Ley 1523 de 2012

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de las principios, derechos y deberes

consagrados en la constitución facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Que las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares.

Que de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política, es atribución del Alcalde Municipal el de dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

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

Que 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 pública y a gozar de un ambiente sano.

Que es deber de las autoridades y entidad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.

Que las autoridades territoriales mantendrán debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: posibilidades de riesgo, gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción, así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas.

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 el artículo 202 de la norma en cita dispone. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICIA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir

el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

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

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

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

Que el 31 de diciembre de 2019, las autoridades de la República Popular de China, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, disnea y cambios neumónicos en las radiográficas del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020 las autoridades chinas informaron que un nuevo Coronavirus (nCoV) fue identificado como posible etiología, es decir, una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano identificado previamente en el ser humano y que ahora se conoce con el nombre de COVID-19.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS; emitió la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional – ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación de otras regiones que puedan necesitar ayuda.

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 1523 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 Secretaria de Salud Departamental y Secretarías de Salud Municipales elaboraran el plan de acción específico para la respuesta y recuperación, que permita la atención de los efectos 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 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 No. 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 las acciones a implementar en sus respectivos territorios, las cuales deben 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 la 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 31 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 del Decreto 311 del 17 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020" decretó extender el aislamiento social obligatorio en todo el territorio del Norte de Santander previsto en el decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020, desde las 21:00 horas del día lunes 23 de marzo de 2020 hasta el día martes 24 de marzo a las 21 59 horas, y se continuara conforme a lo establezca el Gobierno Nacional.

Que para mantener el orden público se hace necesario implementar un horario de atención en los Abastos, Mini Abastos y tiendas del Municipio, así como también de farmacias.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: incluir un artículo nuevo en el decreto 022 del 17 de marzo de 2020, quedará así:

"ARTICULO DECIMO SEXTO. Con el fin de garantizar el orden público y el aislamiento social decretado por el Gobierno nacional se establece como horario de atención al público en los Abastos, Mini Abastos y tiendas, Establecimientos públicos, Sitios de Recargas, Puntos de Pago y de Transferencias, Panaderías, expendios de insumos agrícolas o veterinarios del municipio de seis de la mañana a medio día (6:00 am a 12:00 m.)"

ARTICULO SEGUNDO: Incluir un artículo nuevo en el Decreto 022 del 17 de marzo de 2020, quedara así:

"ARTICULO DECIMO SEPTIMO. Con el fin de garantizar el orden público y el aislamiento social decretado por el Gobierno Nacional, se establece como horario de atención al público en las Droguerías y Farmacias del Municipio de seis de la mañana a seis de la tarde (6.00 am a 6:00 pm.)"

ARTÍCULO TERCERO: incluir un artículo nuevo en el Decreto 022 del 17 de marzo de 2020, quedará así:

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

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

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

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

ARTICULO SEXTO. Las disposiciones no modificadas por este decreto conservaran su vigencia.

ARTICULO SEPTIMO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en la Alcaldía Municipal de Santiago, Norte de Santander a los treinta y un (31) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

*ALVARO UREÑA GÓMEZ
Alcalde Municipal
Santiago"*

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 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 3 de marzo de 2020, expedidos por el alcalde del Municipio de Santiago, Departamento Norte de Santander, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

3 Tesis de la Sala Plena

Dado que los Decretos 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 3 de marzo de 2020, no satisfacen presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad de los citados actos; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

4 Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

4.1. De la naturaleza del control inmediato de legalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

"Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En relación con la competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar

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

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

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

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

**4.2
Caso**

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

concreto

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

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

En	Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
	Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.

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

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

En virtud de lo anterior se procederá a determinar si dentro del *sub judice* es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre los Decretos 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 3 de marzo de 2020 proferidos por el alcalde del Municipio de Santiago 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 Rodríguez⁸ se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido de los Decretos 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 3 de marzo de 2020, el cual fue transcrito en acápites precedentes, se observa que en ellos se adoptan una serie de medidas de carácter general las cuales guardan relación, entre otras cosas, con declarar la situación de calamidad pública en el ente territorial, adoptar unas medidas sanitarias a efectos de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 –como prohibición de aglomeraciones, reuniones actividades religiosas, deportivas, etc-, decretar el toque de queda con sus respectivas excepciones, decretar la ley seca así como el establecimiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en toda en la jurisdicción del Municipio de Santiago, y demás medidas de esa naturaleza.

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

De acuerdo con lo anterior se puede observar que los Decretos objeto de control resultan ser actos de carácter general pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes* pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

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

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

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

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

Ahora bien, para el caso *sub judice* tenemos que los Decretos 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 30 de marzo de 2020 fueron expedidos por el alcalde del Municipio de Santiago en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en el "...los artículos 2, 209 y 315 numeral 3, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y en especial las conferidas en los artículos 57, 59, 61, 65, 66 de la Ley 1523 de 2012."; facultades anteriores en virtud de las cuales se deriva que el burgomaestre municipal, entra otras potestades, tiene a su cargo la acción administrativa del Municipio, conservar el orden público de conformidad con la Ley y las instrucciones del Presidente de la República y, a su vez, es quien tiene la facultad de declarar la situación de calamidad pública en la entidad territorial de su respectiva jurisdicción.

Así las cosas, se tiene que el Alcalde del Municipio de Santiago en uso de las atribuciones expuestas profirió los Decretos objeto de control, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición de los mismos obedeció al ejercicio de la función administrativa en cabeza de este en la medida que para su expedición invocó el ejercicio de aquellas facultades para el cumplimiento de sus deberes y con ello la consecución de los fines del Estado. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

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

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

Ahora bien, los Decretos 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 30 de marzo de 2020 fueron expedidos por el alcalde del Municipio de Santiago con fundamento en las facultades constitucionales y legales allí reseñadas y ya expuestas en precedencia, y además en los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- ✓ El artículo 2, 209 y 315 de la constitución política.
- ✓ El artículo 14¹⁰ y 202¹¹ de la Ley 1801 de 2016¹².
- ✓ Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS; emitió la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional – ESSPJI, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación de otras regiones que puedan necesitar ayuda.
- ✓ El artículo 61¹³ de la Ley 1523 de 2012¹⁴.
- ✓ Circular No. 09 emitida por la E.S.E Hospital Regional Centro a través de la cual se implementan medidas en la lucha contra el COVID-19.

¹⁰ 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.

¹¹ 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:

(...)

¹² Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

¹³ Ir al inicio ARTÍCULO 61. PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO PARA LA RECUPERACIÓN. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones. Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen. PARÁGRAFO 1o. El plan de acción específico, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial. PARÁGRAFO 2o. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

¹⁴ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

- ✓ El Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020 proferido por el Presidente de la República¹⁵ por medio del 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.
- ✓ El Decreto No. 00311 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Norte de Santander a través 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 la citada entidad departamental, en desarrollo de lo establecido en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 emanada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- ✓ Las Resoluciones No. 0000453 del 18 de marzo de 2020 y No. 0000464 de la misma fecha expedidas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- ✓ El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de Colombia.
- ✓ El Decreto 325 del 23 de marzo de 2020 proferido por el Gobernador de Norte de Santander a través del cual se acoge o estipulado por el Presidente de la República en relación con la extensión del aislamiento preventivo obligatorio.

En este orden de ideas se puede observar que las decisiones adoptadas mediante los Decretos 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 3 de marzo de 2020 no se pueden entender expedidas en desarrollo expreso de decreto legislativo alguno expedido dentro del marco del estado de excepción, pues de hecho las mismas tienen como fundamento disposiciones normativas adoptadas por autoridades nacionales, departamentales e incluso disposiciones locales, en los términos ampliamente descritos.

En efecto, si bien los precitados 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, 209 y 315 de la Constitución Política así como lo dispuesto en las leyes 1801 de 2016 y 1523 de 2012, las cuales guardan relación con las atribuciones con las cuales que cuentan los burgomaestres municipales como autoridad encargada de conservar el orden público así como sus deberes como autoridad de la República instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y de otra, el acatamiento de lo dispuesto

¹⁵ Si bien el burgomaestre municipal hace alusión a que el citado Decreto fue emanado por el Gobernador de Norte de Santander, lo cierto es que aquel fue expedido fue por el Presidente de la República.

en: (i) Resoluciones¹⁶ y Decretos¹⁷ proferidos por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y el Gobernador de Norte de Santander, respectivamente, los cuales no tiene que ver con decisiones expedidas dentro del marco del estado de excepción declarado, y (ii) decisiones expedidas por el Presidente de la República contenidas en los Decretos 420 del 18 de marzo y 457 del 22 de marzo del 2020 respecto del cual hay que aclarar que su naturaleza no es la de ser decretos legislativos, sino que fue expedidos por el mandatario nacional 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.

En este sentido debe decirse que si bien algunas de las normas – específicamente el Decreto 000325 del 23 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Norte de Santander– en las cuales se fundamentan los Decretos objeto de control tienen a su vez como fundamento 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 estado¹⁸, aunado a que a través de aquel no se adoptan medidas relacionadas con declaratoria de calamidad pública o en materia de función de policía máxime cuando aquellas, respecto del acto objeto de control, guardan estrecha relación con lo ya dispuesto en precedencia.

Sumado a lo anterior debe resaltarse que del contenido integral de los Decretos 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 3 de marzo de 2020 puede observarse que en ninguna parte el Alcalde del Municipio de Santiago refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico para expedir el acto administrativo objeto de control actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias derivadas de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

¹⁶ Resoluciones No. 0000453 y No. 0000464 del 18 de marzo de 2020 expedidas en ejercicio y con fundamento en las facultades ordinarias del Ministro de Salud y de la Protección Social, y que se materializan en la Ley 1753 de 2015, Decreto 780 de 2016, Decreto Ley 4101 de 2011, Ley 9 de 1979 y Decreto 210 de 2003.

¹⁷ Decretos expedidos en ejercicio y con fundamento en las facultades ordinarias del Gobernador de Norte de Santander, tales como, la Ley 1523 de 2012, 1801 de 2016 y el Decreto 780 de 2016, así como el acatamiento de las disposiciones emanadas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 –antes de la declaratoria del estado de excepción– y el presidente de la República a través de los Decretos ordinarios 418 y 420 de 2020, cuya naturaleza no es la de ser Decretos Legislativos.

¹⁸ 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.”

(...)

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, los Decretos 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 30 de marzo de 2020 no son susceptibles del control inmediato de legalidad referido en las normas *up supra*; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 -CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

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 022 del 17 de marzo, 0025 del 20 de marzo y 032 del 30 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de Santiago, 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 señor Alcalde del **MUNICIPIO DE SANTIAGO** 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.

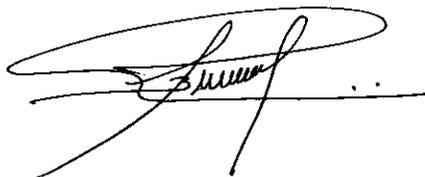
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(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, cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00310-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 036 del 08 de abril de 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar el Decreto 036 del 08 de abril del 2020 "*POR EL CUAL SE HACEN MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO VIGENCIA FISCAL 2020*", proferido por el alcalde del Municipio de Santiago.

I. ANTECEDENTES

1. Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 07 de mayo de 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora en la misma fecha-, desde el Despacho del alcalde Municipal, se remitió copia digital firmada del Decreto 036 del 08 de abril de 2020 proferido dentro del marco de las medidas adoptadas para la prevención y contención virus coronavirus COVID-19 por parte la mencionada entidad territorial a fin de que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del del 07 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del presente asunto y ordenó la fijación de un aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de esta Corporación el pasado 08 de mayo de 2020.

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

2. Intervenciones

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

Sin intervenciones.

2.2. Municipio de Santiago

Mediante oficio del 05 de mayo de 2020, el alcalde municipal de Santiago pone de presente que, de conformidad con la información solicitada mediante correo electrónico del 08 de mayo de la presente anualidad, se permite allegar lo pertinente respecto al análisis de la norma: Decreto 036 del 08 de abril de 2020.

2.3 Ministerio Público

No emitió concepto.

3. Acto objeto de control de legalidad

El contenido del Decreto materia de control es el siguiente:

"DECRETO No. 036

08 DE ABRIL DE 2020

"POR EL CUAL SE HACEN MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO VIGENCIA FISCAL 2020"

El Alcalde del municipio de SANTIAGO, en uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por la Ley 38 de 1999, 179 de 1995, el Decreto 111 de 1996, ley 136 de 1994, Decreto 461 de 2020, y

CONSIDERANDO

Que, el Honorable Concejo Municipal de SANTIAGO aprobó mediante el Acuerdo No. 005 de Noviembre 30 de 2019, el Presupuesto Anual de rentas y gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y se dictan otras disposiciones.

Que, mediante el Decreto No. 087 de Diciembre 30 de 2019, se liquida el presupuesto de Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 del municipio de SANTIAGO.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo del 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, resuelve en su artículo 1 la declaratoria de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de Mayo de 2020 y en su artículo 2 adopta medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que mediante el decreto 308 del 14 de marzo de 2020, la Gobernación de Norte de Santander decreta en su artículo 1 la existencia de una situación de Calamidad Pública, con el fin de adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID - 19) en el Departamento de Norte de Santander.

Que mediante el decreto 022 del 17 de marzo de 2020 por la cual el Alcalde Municipal declara la Calamidad Pública en el municipio de SANTIAGO, y se adoptan medidas sanitarias y acciones de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones

Que mediante el decreto 023 del 19 de marzo de 2020 por la cual el Alcalde Municipal declara la Urgencia manifiesta en el Municipio de SANTIAGO para celebrar la contratación de bienes y servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19 en el municipio.

Que mediante el decreto 025 del 20 de marzo de 2020, decreto 032 del 30 de marzo de 2020 y por la cual el Alcalde Municipal modifica el decreto 022 del 17 de marzo de 2020

Que mediante el decreto 417 de 17 de marzo de 2020 el presidente de la república declara 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.

Que mediante el decreto 461 del 22 de marzo de 2020 el presidente de la República en su artículo 1 facultó a los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica para reorientar dichas rentas con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el decreto 417 de 2020.

Que, en este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales e igualmente faculta a los gobernadores y alcaldes a realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar en desarrollo en lo dispuesto en el artículo 1 del decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

Que para evitar la crisis por los efectos que genera la pandemia del COVID-19 se hace necesario contar con recursos suficientes para contratar los bienes y servicios, con los cuales no se cuenta en los rubros presupuestales del fondo de gestión del riesgo del municipio, siendo necesario realizar movimientos presupuestales.

Que se hace necesario trasladar recursos de los rubros del Fondo Gestión del Riesgo por valor de \$50.000.000, al rubro de prevención de desastres al igual que recursos de libre inversión por valor de \$

40.000.000, al fondo de gestión del riesgo teniendo en cuenta las facultades dadas a los alcaldes municipales en el decreto 461 del 22 de marzo de 2020 para atender la situación que se presenta a raíz de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19

Que se hace necesario reorientar algunas rentas de libre inversión específica del municipio para contar con los recursos necesarios para atender la situación que se presenta a raíz de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19.

QUE, En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Contracredítese al presupuesto de Gastos del Municipio de SANTIAGO vigencia fiscal 2020 la suma de NOVENTA MILLONES DE PESOS M.L (\$90.000.000) según el siguiente detalle:

CODIGO	CONCEPTO	VALOR
2	GASTOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	\$90.000.000
23	GASTOS DE INVERSIÓN	\$40.000.000
2315	SECTOR: EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	\$40.000.000
231507	S.G.P. PROPÓSITO GENERAL LIBRE INVERSIÓN	\$40.000.000
2315071	PROGRAMA: EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	\$40.000.000
23150711	SUBPROGRAMA: EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	\$40.000.000
23150711.01	Construcción, remodelación, mantenimiento y conservación edificaciones públicas	\$40.000.000
25	FONDO MUNICIPAL GESTIÓN DEL RIESGO	\$50.000.000
2507	PROGRAMA GESTIÓN DEL RIESGO	\$50.000.000
25071	PROGRAMA: FONDO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	\$50.000.000
25071.01	Sistema Municipal de Gestión del riesgo	\$10.000.000
25071.03	Atención de desastres	\$30.000.000
25071.04	Educación para la prevención y atención de desastre con fines de capacitación y prevención	\$10.000.000

ARTICULO SEGUNDO: Con base en el artículo anterior, Acredítese en el Presupuesto General Gastos para la vigencia fiscal del año 2020, la suma de, NOVENTA MILLONES DE PESOS M/L Y CTE. (\$90.000.000,00), según el siguiente detalle:

CODIGO	CONCEPTO	VALOR
25	FONDO MUNICIPAL GESTION DEL RIESGO	\$90.000.000

2507	PROGRAMA GESTION DEL RIESGO	\$90.000.000
25071	PROGRAMA: FONDO DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES	\$90.000.000
25071.02	Prevención de Desastres	\$90.000.000

ARTICULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de la firma y publicación.

Dado en SANTIAGO a los 8 días del mes de abril de 2020.

ALVARO UREÑA GÓMEZ
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 036 del 08 de abril de 2020, expedido por el alcalde municipal de Santiago, "*POR EL CUAL SE HACEN MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO VIGENCIA FISCAL 2020*", resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

3. Tesis de la Sala Plena

Dentro del presente caso estima la Sala que el Decreto 036 del 08 de abril del 2020 se encuentra ajustado a derecho, toda vez que las decisiones allí plasmadas se encuentran de conformidad a la normatividad que dicen desarrollar y los demás postulados legales y constitucionales que le resultan aplicables, máxime cuando la decisión en el contenida va orientada, de alguna manera, a conjurar la crisis que se vive por cuenta del nuevo coronavirus covid-19.

4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

4.1 De la naturaleza del control inmediato de legalidad

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

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

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

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

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada,

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

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

dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición (...)”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

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

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

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

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

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

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	<i>Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de</i>

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

⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-200900305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(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. 11001-03-15-000-2010-00347-00(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.

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

4.2 Caso concreto

4.2.1 Estudio de procedencia

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

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

En virtud de lo anterior se procederá a determinar si dentro del *sub judice* es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 036 del 08 de abril del 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Santiago, 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 Rodríguez⁸ se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 036 del 08 de abril del 2020 se tiene que a través de aquel se adoptan medidas de carácter general que tiene que ver con asuntos de índole presupuestal; lo anterior en la medida que mediante el citado acto administrativo el alcalde se limita a adoptar medidas relacionadas con la contracreditar y acreditar una suma de dinero al presupuesto de gastos del Municipio de Santiago para la vigencia fiscal 2020

De acuerdo con lo anterior se puede observar que el Decreto objeto de control 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 respecto de las cuales no se entienden dirigidas a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

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

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

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

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

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

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.

En este orden de ideas y descendido al caso *sub examine* tenemos que el Decreto 036 del 08 de abril de 2020 fue expedido por el alcalde del Municipio de Santiago en ejercicio de las facultades legales invocadas y que se materializan en lo establecido en la Ley 38 de 1999, 179 de 1995, el Decreto 111 de 1996, ley 136 de 1994, Decreto 461 de 2020, en virtud de las cuales que el citado burgomaestre, entre otras, ejerce funciones administrativas en su territorio, pues conforme a aquellas, se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del respectivo ente municipal a quien, además, le fue otorgada la facultad temporal de reorientar las rentas de destinación específica de su entidad territorial con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Así las cosas se tiene que el Alcalde del Municipio de Santiago en uso de las atribuciones expuestas profirió el Decreto objeto de control, y en ese sentido se puede dar cuenta que la expedición del mismo obedeció al ejercicio de la función administrativa en cabeza de este en la medida que (i) para su expedición invocó el ejercicio de aquellas facultades para el cumplimiento de sus deberes y, (ii) 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.**

El Decreto 036 del 08 de abril del 2020, tuvo como fundamentos de hecho y derecho los siguientes:

- ✓ El Acuerdo No. 005 del 30 de noviembre de 2020 proferido por Concejo Municipal de Santiago a través del cual se aprobó el Presupuesto Anual de rentas y gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Decreto No. 087 del 30 de diciembre de 2019, por medio de cual se liquida el presupuesto de Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 del municipio de Santiago.
- ✓ Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual se

declara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.

- ✓ El Decreto 308 del 14 de marzo de 2020 proferido por el gobernador de Norte de Santander a través de cual se decreta la existencia de una situación de Calamidad Pública, con el fin de adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en la citada entidad departamental.
- ✓ El Decreto 022 del 17 de marzo de 2020 emanado por el Alcalde Municipal de Santiago por medio de cual se declara la Calamidad Pública en la citada entidad territorial y se adoptan medidas sanitarias y acciones de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones.
- ✓ El Decreto 023 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Santiago mediante el cual se declara la Urgencia manifiesta en el citado ente territorial para celebrar la contratación de bienes y servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19 en el municipio.
- ✓ El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 emanado por el presidente de la república a través de cual se declara 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 aquel Decreto.
- ✓ El Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 expedido por el presidente de la República mediante el cual en su artículo 1 se facultó a los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica para reorientar dichas rentas con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.
- ✓ En la necesidad de contar con recursos suficientes para contratar los bienes y servicios, con los cuales no se cuenta en los rubros presupuestales del fondo de gestión del riesgo del municipio, siendo necesario realizar movimientos presupuestales para atender la situación que se presenta a raíz de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19.

De lo anterior se puede observar que de los fundamentos que sustentan la expedición del acto administrativo objeto de control se observa que se hace alusión al Decreto legislativo No. 461 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. Ahora bien, para efectos de lo anterior se hace necesario abordar el siguiente análisis:

A través del Decreto 036 del 08 de abril del 2020 se adoptaron decisiones que guardan relación con asuntos de índole presupuestal; lo anterior en la medida que mediante el citado acto administrativo el alcalde municipal de Santiago se limita a contracreditar y acreditar una suma de dinero al presupuesto de Gastos del Municipio de Santiago para la vigencia fiscal del año 2020.

Por su parte, mediante el Decreto 461 del 22 de marzo del 2020 –que le sirve de fundamento al acto objeto de control–, el cual fue proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las potestades de que goza en virtud del art. 215 de la constitución política, *"...se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"*; en razón de lo anterior, el ejecutivo nacional específicamente decretó:

- Facultarse a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, para lo cual no requerirán autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales. Así mismo, se facultó a los mandatarios locales realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en aquellas facultades; sin embargo, deja claro que las facultades otorgadas en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.
- Facultarse a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.
- Que las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el citado Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

De acuerdo con lo anterior es claro que, el Decreto 036 del 08 de abril del 2020 fue proferido en desarrollo de lo establecido en el Decreto Legislativo 461 del 08 de abril del 2020, expedido dentro del marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, por cuenta del Coronavirus Codiv-19. Lo anterior, en la medida que mediante el Decreto objeto de

control el alcalde municipal de Santiago resolvió llevar a cabo operaciones presupuestales tendientes a reorientar rentas de destinación específica de su entidad territorial y en ese sentido dispuso contracreditar y acreditar una suma de dinero al presupuesto de Gastos del Municipio de Santiago para la vigencia fiscal del año 2020, trasladando "... recursos de los rubros del Fondo Gestión del Riesgo por valor de \$50.000.000, al rubro de prevención de desastres al igual que recursos de libre inversión por valor de \$ 40.000.000, al fondo de gestión del riesgo teniendo en cuenta las facultades dadas a los alcaldes municipales en el decreto 461 del 22 de marzo de 2020 para atender la situación que se presenta a raíz de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19".

Ahora, si bien es cierto el acto objeto de control a su vez tiene como fundamento de su expedición aquellas disposiciones normativas adoptadas por autoridades territoriales tales como los Decretos proferidos por el Gobernador de Norte de Santander o demás expedidos por el propio alcalde municipal de Santiago, lo cierto es que aquellos se refieren a decisiones que guardan relación con la declaratoria de la urgencia manifiesta o calamidad pública, y en ese sentido no se puede entender que el acto objeto de control haya tenido expresamente como sustento para adoptar modificaciones presupuestales el marco normativo o las atribuciones que otorgan *per se* aquellas decisiones enunciadas por encima de lo dispuesto por el Decreto legislativo 461 del 22 de marzo del 2020; lo anterior en la medida que aquellas declaratorias no traen consigo la facultad plena de otorgar al burgomaestre municipal la posibilidad de adoptar modificaciones del presupuesto vigente –como efectuar reorientaciones o traslados de rentas de destinación específica– pues aquellas decisiones si bien contribuyen, entre otras, a simplificar y agilizar la contratación, no cambian la rigidez del modelo presupuestal de las entidades territoriales, salvo que se traten de traslados internos¹⁰ los cuales corresponden a movimientos que no implican cambio de secciones, programas o subprogramas los cuales no requiere del ejercicio de facultades de excepción y en ese sentido podrían llevarse a cabo mediante el ejercicio de facultades ordinarias –con las condiciones del caso–, sin embargo, como quiera que lo resuelto por el alcalde se dio expresamente con fundamento en aquellas facultades otorgadas a

¹⁰ Ley 80 de 1993, ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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.

través del Decreto nacional mencionado, las cuales, como se dijo, tienen que ver con reorientar la potestad para reorientar rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, ha de entenderse que lo resuelto el burgomaestre municipal fue proferido bajo el amparo de aquella facultad.

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

4.2.2. Los presupuestos y el contexto a cuya luz debe examinarse el Decreto 036 del 08 de abril de 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 los 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 Decreto 036 del 08 de abril de 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 036 del 08 de abril de 2020, la Sala encuentra que la misma fue expedida por el alcalde del Municipio de Santiago con base en las competencias legales que afirma tener y que se materializan en las facultades otorgadas por la Ley 38 de 1999, 179 de 1995, el Decreto 111 de 1996, ley 136 de 1994, Decreto 461 de 2020.

A través del Decreto relacionado en precedencia, el burgomaestre municipal de Santiago resolvió reorientar algunas rentas de libre inversión específica del citado ente territorial mediante el traslado de unos rubros contenidos en el Presupuesto de Gastos del Municipio reseñado, lo cual se materializó en contracreditar y acreditar una suma de dinero para efectos contar con los recursos necesarios para atender la situación que se presenta a raíz de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19.

Ahora bien, en materia presupuestal en tratándose de entidades territoriales, el art. 287 de la constitución política establece que éstas "*... gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.*", y en tal virtud tendrán, entre otros, el derecho a "*... Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*"

En este sentido, ha sido constitucionalmente atribuido a los Concejos Municipales, entre otras, la función de "*... Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*"¹¹

Por su parte, es función del alcalde municipal, conforme lo establece el artículo 315 numeral 5 de la Constitución Política "*Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y*

¹¹ Art. 313 numeral 5 de la Constitución Política.

programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.”

Bajo este derrotero es claro que compete a los concejos municipales, de manera permanente y en estado de normalidad, de conformidad con la Constitución y la ley, regular los gastos locales y adoptar la herramienta presupuestal primaria cada año. La iniciativa se asignó a los alcaldes, así como la facultad de ordenar los gastos presupuestados (art. 315.5 y 9 *ibídem*).

No obstante lo anterior, mediante Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones otorgadas por el art. 215 de la Constitución Política, facultó a los Gobernadores y Alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este orden de ideas y con base en las facultades otorgadas por el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 proferido dentro del marco estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, es claro que el Alcalde del Municipio de Santiago tenía la competencia reorientar algunas rentas de libre inversión específica del citado ente territorial mediante el traslado de unos rubros contenidos en el Presupuesto de Gastos del Municipio reseñado, y en ese sentido para proferir el Decreto 036 del 08 de abril de 2020, para efectos contar con los recursos necesarios para atender la situación que se presenta a raíz de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19.

B. Motivación

En el acto administrativo objeto de revisión, se indicaron los presupuestos fácticos y jurídicos que dieron origen a las medidas adoptadas por Municipio de Santiago, 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 quienes 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"*¹².

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 461 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 461 del 22 de marzo del 2020 quien en ejercicio de las facultades del art. 215 constitucional resolvió lo siguiente:

"Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

(...)

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través la adopción de medidas extraordinarias

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00 (CA), sentencia del 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos.

Que los efectos que se derivan de circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto.

Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos, han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.

Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.

Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcionar para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.

Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectan los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

(...)

Que, en todo caso, las autorizaciones previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la

inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.

DECRETA:

Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

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

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

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

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

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.”

El reseñado Decreto legislativo fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional quien mediante sentencia C-169 del 10 de junio del 2020¹³ resolvió lo siguiente:

Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

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

Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.

Tercero. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 3 del Decreto Legislativo 461 de 2020”

A la luz de lo expuesto se puede observar que, con ocasión de la declaratoria del estado de excepción en todo el territorio nacional por cuenta de la crisis generada por cuenta del nuevo Coronavirus Covid-19, el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones plasmadas en el art. 215 de la Carta Política, dispuso mediante el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, entre otras, adoptar medidas orientadas a facultar a los Gobernadores y Alcaldes para que reorientaran las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, sin que fuera necesario la autorización de las respectivas asambleas departamentales o concejos municipales, dejando claro lo siguiente: (i) que aquella reorientación solo podría llevarse a cabo para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, (ii) Que, respecto de los Municipios, se autorizó al alcalde para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, a fin de hacer efectiva la reorientación de las rentas de destinación específica, sin necesidad de acudir a autorización previa del Concejo Municipal, (iii) que en ningún caso podía extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política y, (iv) que Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

Lo anterior, bajo el entendido que “...dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria(...)”, se hacía necesario “...autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.”

Bajo este derrotero, el alcalde del Municipio de Santiago mediante Decreto 036 del 08 de abril de 2020, dispuso, en ejercicio de las facultades otorgadas mediante el Decreto legislativo *ibídem*, realizar una serie de operaciones presupuestales materializadas en contracreditar y

acreditar una suma de dinero al presupuesto de gastos del Municipio de Santiago para la vigencia fiscal 2020, así:

"ARTÍCULO PRIMERO: *Contracredítese al presupuesto de Gastos del Municipio de SANTIAGO vigencia fiscal 2020 la suma de NOVENTA MILLONES DE PESOS M.L (\$90.000.000) según el siguiente detalle:*

CODIGO	CONCEPTO	VALOR
2	GASTOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	\$90.000.000
23	GASTOS DE INVERSIÓN	\$40.000.000
2315	SECTOR: EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	\$40.000.000
231507	S.G.P. PROPÓSITO GENERAL LIBRE INVERSIÓN	\$40.000.000
2315071	PROGRAMA: EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	\$40.000.000
23150711	SUBPROGRAMA: EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	\$40.000.000
23150711.01	Construcción, remodelación, mantenimiento y conservación edificaciones públicas	\$40.000.000
25	FONDO MUNICIPAL GESTIÓN DEL RIESGO	\$50.000.000
2507	PROGRAMA GESTIÓN DEL RIESGO	\$50.000.000
25071	PROGRAMA: FONDO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	\$50.000.000
25071.01	Sistema Municipal de Gestión del riesgo	\$10.000.000
25071.03	Atención de desastres	\$30.000.000
25071.04	Educación para la prevención y atención de desastre con fines de capacitación y prevención	\$10.000.000

ARTICULO SEGUNDO: *Con base en el artículo anterior, Acredítese en el Presupuesto General Gastos para la vigencia fiscal del año 2020, la suma de, NOVENTA MILLONES DE PESOS M/L Y CTE. (\$90.000.000,00), según el siguiente detalle:*

CODIGO	CONCEPTO	VALOR
25	FONDO MUNICIPAL GESTION DEL RIESGO	\$90.000.000
2507	PROGRAMA GESTION DEL RIESGO	\$90.000.000
25071	PROGRAMA: FONDO DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES	\$90.000.000
25071.02	Prevención de Desastres	\$90.000.000

Lo anterior se adoptó, según se lee del Decreto objeto de control, en atención a la necesidad de "contar con recursos suficientes para

contratar los bienes y servicios, con los cuales no se cuenta en los rubros presupuestales del fondo de gestión del riesgo del municipio, siendo necesario realizar movimientos presupuestales.” (...) “para atender la situación que se presenta a raíz de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19”

En este orden de ideas se puede observar que, la decisión adoptada por el Burgomaestre Municipal guarda estrecha conexión con el Decreto Legislativo que dice desarrollar y respecto del cual se fundamenta el acto administrativo objeto de control; lo anterior en la medida que a través del mismo se dispone la realización de las operaciones presupuestales necesarias materializada en el traslado de unos rubros hacia el fondo municipal de gestión del Riesgo para efectos de atender *la situación que se presenta a raíz de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19.*

Aunado a lo anterior se debe decir que, del análisis detallado de los movimientos dispuestos en el acto administrativo objeto de control y del respectivo Acuerdo No. 005 del 30 de noviembre del 2019 expedido por el Concejo Municipal de Santiago a través del cual se adoptó el presupuesto general de rentas y recursos de capital y gastos del mencionado Municipio –el cual le sirvió de fundamento-, se encontró lo siguiente:

1. La fuente de los recursos que fueron objeto de traslado es el S.G.P. Propósito General Libre Inversión.
2. Algunos de los rubros contracreditados y acreditados corresponden a traslados internos que NO cambian secciones, programas ni subprogramas y que, los podría haber hecho el alcalde con base en legislación permanente en el marco de la urgencia manifiesta parágrafo del art. 42 de Ley 80 de 1993. Tal es el caso del traslado realizado por el burgomaestre municipal materializado en contracreditar la suma de \$50.000.000 correspondiente al programa: *FONDO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (2507) proyecto Sistema Municipal de Gestión del riesgo, Atención de desastres y Educación para la prevención y atención de desastre con fines de capacitación y prevención* y acreditar la misma en el mismo programa en mención pero dentro del proyecto *Prevención de Desastres.*
3. Otros de los rubros contracreditados y acreditados no corresponden a los denominados traslados internos pues se desplazaron apropiaciones de un determinado sector y programa a otro; en ese sentido se observa que el alcalde municipal contracreditó la suma de \$40.000.000 correspondiente al SECTOR: *2315 EQUIPAMIENTO MUNICIPAL*, PROGRAMA: *2315071 EQUIPAMIENTO MUNICIPAL*, proyecto *Construcción, remodelación, mantenimiento y conservación edificaciones públicas* y acreditó la misma en el PROGRAMA: *2507 FONDO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES*, proyecto *Prevención de Desastres*; traslado anterior

(contra créditos de unos para incrementar apropiaciones en otros), que exceden de la órbita de los traslados internos, los cuales, en tiempo de normalidad, tendrían que haberse aprobado por el concejo municipal, sin embargo, como el acto objeto de control (036 del 08 de abril de 2020), está cobijado por la vigencia del Decreto Legislativo 461 expedido el 22 de marzo de la presente anualidad, norma que permite validar aquellos traslados realizados.

Ahora bien, el art. 215 de la Carta asigna a los Decretos Legislativos que declaran la emergencia económica, social y ecológica, los efectos propios de las leyes, con capacidad de variar, transitoria o permanentemente, la legislación preexistente, en lo que fuere necesario para atender la crisis. En todo caso, ese poder legislativo excepcional está ceñido al plano infra constitucional, pues no puede equipararse al poder constituyente, ni suspender, alterar o exceptuar las reglas constitucionales.

En ese sentido, es claro que los decretos legislativos, y en lo que se refiere asuntos como el presente, solo podrán variar las reglas legales de distribución de competencias entre las corporaciones administrativas de elección popular, los gobernadores y los alcaldes, de idéntica manera, por las mismas causas y con los efectos que habría podido hacerlo directamente el Congreso; nótese que la concentración ampliada de poderes en el Gobierno, en el entorno del art. 215 de la Carta, permite al presidente, con la firma de todos los ministros, legislar, no suplir al constituyente.

Ahora, el Decreto 111 de 1996 *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"*, en sus artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84 regulan lo concerniente a las modificaciones presupuestales, dentro de las que se pueden presentar las siguientes situaciones: i) la reducción o aplazamiento total o parcial de las apropiaciones presupuestales, ii) el aumento del monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, a través de las adiciones al presupuesto o créditos adicionales y, iii) traslados presupuestales internos. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha reseñado lo siguiente:

"Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad. La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la

facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos. Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga. Si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios.¹⁴

El hecho sobreviniente que habilita al Presidente (sic) para apelar a las facultades especiales que se derivan de la declaración de emergencia, no puede, en consecuencia, ser de cualquier naturaleza. Desde distintos aspectos la Constitución Política y la ley estatutaria, lo califican. En realidad, no podía ser de otra manera si se repara en los efectos jurídicos que se asocian al mismo, los que tienen que ver con la temporal asunción de la función legislativa por parte del Gobierno y el virtual poder que de ello se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales. El estado de emergencia puede, en este sentido, autorizar al ejecutivo a regular materias íntimamente ligadas a la representación política y a la deliberación democrática, como son las relativas al presupuesto y a la imposición de tributos¹⁵.

2. Se comprende que sólo ante hechos sobrevinientes de carácter extraordinario cuyos efectos perturbadores o amenazantes del orden económico, social o ecológico, sean graves e inminentes, y que no puedan enfrentarse mediante los poderes ordinarios del Estado, se pueda acudir al método excepcional de gobierno monocrático de la economía que se conoce con el nombre de estado de emergencia¹⁶.

De la Constitución y de la ley estatutaria de los estados de excepción surge la regla de la subsidiariedad que aplicada al estado de emergencia prescribe que su utilización se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver los problemas y crisis que afecten o amenacen el sistema económico, social o el ambiente. La plenitud del Estado de Derecho y de los mecanismos y formas que le son propios, sufrirían grave menoscabo si fácilmente pudiese soslayarse su curso ante cualquier dificultad o problema de cierta magnitud, pretextando razones de eficacia.

Sin dejar de desconocer que el ordenamiento jurídico puede disponer de órganos y mecanismos para responder de manera pronta e idónea a los eventos negativos que pongan en peligro el orden económico o social, desde ahora cabe descartar de plano que un supuesto criterio de eficacia pueda anteponerse al principio de subsidiariedad ya esbozado. En este último caso, el poder del Presidente (sic) de la República, carecería de límites constitucionales y la oportunidad y alcance e la democracia y del estado derecho, quedarían librados a un juicio suyo enteramente

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-357/1994, J. Arango. En el mismo sentido, sentencias C-695/1996, C-192/1997, todas invocadas como precedentes en la sentencia C-1249 de 2001, M. G. Monroy.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 1997.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 1997

discrecional sobre su conveniencia en cada vicisitud del discurrir colectivo.

5.4.2 Las modificaciones al presupuesto general de la Nación en los estados de excepción

7. La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. De este modo, la Corte ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, en virtud de la trascendencia del principio democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos.

8. Al consagrar los anteriores mandatos, sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción. (...)

10. En este orden de ideas, al Ejecutivo le asiste la competencia, de un lado, para generar créditos adicionales a los contemplados en la ley de presupuesto aprobada por el legislador y, del otro, para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general, con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis a la que se refiere el respectivo estado de excepción. La jurisprudencia constitucional ha clarificado, a este respecto, la distinción entre las operaciones presupuestales relacionadas con traslados de partidas y aquellas modificaciones que suponen una creación de créditos adicionales a los inicialmente previstos, como formas diversas de injerencia excepcional en la organización de los gastos públicos durante una vigencia fiscal, por parte del Presidente de la República

La generación de créditos adicionales a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos o de nuevos tributos. Por el contrario, los traslados ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera la sumatoria total de las rentas, se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un

contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto.”

Así las cosas, es claro que en términos generales, conforme lo dispone la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, los alcaldes y gobernadores para efectuar modificaciones al presupuesto requerirán de la aprobación de la respectiva corporación de elección popular, según sea la entidad territorial y deberán ajustarse a la normatividad respectiva; sin embargo, en el marco de la declaratoria de una emergencia económica y en estricta coherencia con sus causas y mecanismos diseñados por el Gobierno, acorde con el art. 215 de la Carta, también gobernadores y alcaldes, por extensión del mismo principio constitucional, podrán efectuar créditos adicionales y traslados entre las apropiaciones, para atender los gastos excepcionales, sin perjuicio del pertinente informe a las asambleas y concejos, cuya intervención o autorización previa no se requerirán.

De acuerdo con todo lo expuesto queda claro que, el Decreto 036 del 08 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Santiago fue proferido en conexidad con lo establecido en el Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de la misma anualidad que le sirve de fundamento, en tanto que:

- a través de aquel dispuso la realización de las operaciones presupuestales necesarias materializada en el traslado de unos rubros hacia el fondo municipal de gestión del Riesgo para efectos de atender *la situación que se presenta a raíz de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19,*
- aquellos traslados efectuados tuvieron como fuente recursos del S.G.P PROPOSITO GENERAL LIBRE INVERSIÓN LIBRE INVERSIÓN, es decir, rentas territoriales de destinación específica sin reserva constitucional en tanto de acuerdo con lo preceptuado 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; y que si bien, en los términos del artículo 3 de la Ley 715 de 2001¹⁷, las participaciones de los Municipios en el presupuesto general de la nación están destinadas a atender (i) los sectores educativo y (ii) de salud y

¹⁷ ARTÍCULO 3º. Conformación del Sistema General de Participaciones. Modificado por el Artículo 1 de la Ley 1176 de 2007. El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.

3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.

3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

(iii) los servicios de agua potable y saneamiento básico así como (iv) Una participación de propósito general, lo cierto es que en relación con esta última, (...) *el legislador dejó un mayor margen de maniobra a los municipios en estas materias con respecto a la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico*¹⁸; por ello, aun cuando los movimientos efectuados corresponden a traslados de rentas territoriales cuyas fuentes son de destinación específica que gozan de reserva constitucional –participación de propósito general-, en todo caso, se trasladaron con el fin de atender las precisas materias determinadas en el art. 76¹⁹ de la normatividad *ibídem*, por lo cual, aquellos movimientos se dieron dentro del marco legal aplicable y permisible.

- Los movimientos presupuestales realizados se llevaron a cabo durante la vigencia del estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020²⁰, de acuerdo a las precisas facultades otorgadas por el Presidente de la República y dentro del marco de la normatividad que rige la materia y para la actual vigencia fiscal.

Así las cosas encuentra la Sala que, la medida proferida por el burgomaestre Municipal no desconoce los mandatos constitucionales en los que debería fundarse en tanto que, de una parte, éste actuó de conformidad con las facultades de excepción otorgadas por el ejecutivo nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Excepción mediante el Decreto 417 del 17 de mayo del 2020, en virtud de las cuales se le entregó la atribución -de manera temporal- a los Gobernadores y Alcaldes de reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020 –lo cual fue declarado condicionadamente ajustado a la carta política por la Corte Constitucional de conformidad con el estudio realizado del Decreto Legislativo *ibídem*-, y de otra, desarrolló las mismas dentro del marco normativo aplicable, orientadas al fin para el cual fueron otorgadas y durante la temporalidad de las mismas.

¹⁸ *La Autonomía Municipal en Colombia, Paula Robledo Silva, Universidad Externado de Colombia, primera edición., página 380.*

¹⁹ *Según lo dispuesto en el artículo 76, corresponde a los municipios, además de las competencias establecidas en la Constitución y otras disposiciones, promover, financiar, o cofinanciar proyectos de interés municipal en los siguientes sectores: servicios públicos, vivienda, agropecuario, transporte, ambiental, carcelario, deporte, recreación, cultura, servicios y prevención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional y justicia. (La Autonomía Municipal en Colombia, Paula Robledo Silva, Universidad Externado de Colombia, primera edición., página 380)*

²⁰ *Artículo 1º. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

B. Examen de proporcionalidad

En cuanto a la proporcionalidad de las medidas contenidas en el Decreto N° 036 del 08 de abril de 2020 del municipio de Santiago se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

En ese sentido, para la Sala Plena el referido Decreto, "*POR EL CUAL SE HACEN MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO VIGENCIA FISCAL 2020*", expedido por el Alcalde del Municipio de Santiago, cumple con el requisito de proporcionalidad toda vez que su contenido se armoniza con las medidas perseguidas por el Gobierno Nacional con la declaratoria del estado de excepción decretado y el decreto legislativo a través del cual lo desarrolla, en aras de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, para lo cual consideró necesario llevar a cabo los movimientos presupuestales realizados, en razón a la situación urgente y excepcional que debe atender el municipio por cuenta de la pandemia por el COVID-19. Además, tampoco se trata de medidas que por sí mismas constituyan limitaciones a derechos constitucionales de los ciudadanos y por el contrario, guardan proporcionalidad con la gravedad de los hechos.

En este orden de ideas, la Sala declarará ajustado a derecho el decreto objeto del presente medio de control, toda vez que se encuentra conforme a los requisitos de competencia, de forma y de fondo; hay conexidad entre la medida y las causas que la originaron, así como los requisitos de proporcionalidad y transitoriedad de las medidas.

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 Decreto 036 del 08 de abril del 2020 "*POR EL CUAL SE HACEN MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO VIGENCIA FISCAL 2020*", proferido por el alcalde del Municipio de Santiago, conforme 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: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor alcalde del **MUNICIPIO DE SANTIAGO** 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.

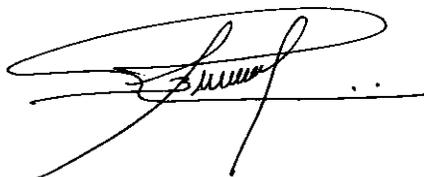
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(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: 54-001-23-33-000-2020-00324-00 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 públicos²⁴), 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, prohíbase 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*".¹

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

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

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

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

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

"Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

De la normativa 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

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

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

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

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

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

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

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

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

4.2 Caso

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

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 Rodríguez⁸ 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

⁸ 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.*"⁹

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

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

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

⁹ 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 1994¹⁰ al alcalde para conservar el orden público en el Municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones que reciba del presidente de la república y del respectivo Gobernador.
- ✓ La existencia del Coronavirus Covid-19 que ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), siendo declarada como emergencia sanitaria por el presidente de la república.
- ✓ La modalidad de transmisión del Coronavirus Covid-19 y la complicación que produce en personas con de avanzada edad que padecen de enfermedades crónicas.
- ✓ La necesidad de tomar medidas para proteger a los abuelos y en ese sentido ordenar su aislamiento preventivo dada la mortalidad del virus en aquella población mayor de 70 años.
- ✓ La declaratoria del estado de emergencia decretada por el Presidente de la República el pasado 17 de marzo del 2020.
- ✓ El parágrafo 2 del Decreto 418 del 2020¹¹.
- ✓ La Resolución No. 450 del 17 de marzo del 2020¹² 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 2020¹³ 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 2020¹⁴ expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante la cual se

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

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

¹² Por la cual se 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.

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

¹⁴ 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 2020¹⁵ 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 2020¹⁶ 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

¹⁵ 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

¹⁶ 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 acápite 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*¹⁷.

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

¹⁷ 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 derechos¹⁸.

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*

¹⁸ 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 contraria 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.

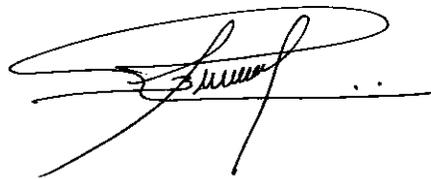
CUARTO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

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

(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 urgencia⁵ 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 automático⁶.

(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 CPACA⁷, 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

⁵ 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».

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

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

Radicación 54-001-23-33-000-2020-00355-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

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

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

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado³ 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 públicos⁴) 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 urgencia⁵ o declarada su nulidad.

³ 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.

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

⁵ 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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI

San José de Cúcuta, cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00367-00 Acumulado: 54-001-23-33-000-2020-00405-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto SG-400-2020-068 del 08 de mayo del 2020** y el **Decreto SG-400-2020-074 del 26 de mayo del 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE EL ZULIA**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 18 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del, **Decreto SG-400-2020-068 del 08 de mayo del 2020** “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EN EL TERRITORIO MUNICIPAL DE EL ZULIA NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 636 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA COVID-19*”; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del acto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaria General de la Corporación, el 18 de mayo del año en curso.

Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; dispuso correr traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto en cuestión.

Por medio de oficio SG-400-2020-403 del 21 de mayo de 2020, el señor Alcalde Municipal remite copia de los antecedentes administrativos del decreto objeto de análisis.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite auto que data del 03 de junio de 2020, proferido por la Magistrada Dra. María Josefina Ibarra Rodríguez, ponente dentro del proceso con radicado 54-001-23-33-000-**2020-00405-00**, de control de legalidad del **Decreto SG-400-2020-074 del 26 de mayo del 2020** “*POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO SG-400-2020-068 DEL 08 DE MAYO DEL 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EN EL TERRITORIO MUNICIPAL DE EL ZULIA NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 636 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA COVID-19*”,

proferido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE EL ZULIA**, mediante el cual se ordena la remisión de ese proceso a este Despacho, a efecto se estudie la posibilidad de su acumulación con el proceso de la referencia.

Por medio de auto del 11 de junio de 2020, se decretó la acumulación de los procesos de control inmediato de legalidad bajo los radicados, 54001-23-33-000-**2020-00367-00** y 54001-23-33-000-**2020-00405-00**, a fin de que sean decididos en una misma sentencia.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional, la Secretaría General pasa los procesos acumulados al Despacho mediante informe del 23 de julio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital de los actos administrativos objeto de control, autos por los cuales se avocó conocimiento, avisos a la comunidad, del auto que decretó la acumulación, Auto CL 2020-00367^a de fecha 11 de junio de 2020, haciendo constar la no remisión al correo de la Secretaría del concepto del Ministerio público y que no se allegaron antecedentes administrativos.

1.2. Intervenciones

No se produjeron.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

2.1 Competencia

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

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control de los Decretos ya aludidos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE EL ZULIA**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a dilucidar si tanto el **Decreto SG-400-2020-068 del 08 de mayo del 2020** *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EN EL TERRITORIO MUNICIPAL DE EL ZULIA NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 636 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA COVID-19*, como el **Decreto SG-400-2020-074 del 26 de mayo del 2020** *“POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO SG-400-2020-068 DEL 08 DE MAYO DEL 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EN EL TERRITORIO MUNICIPAL*

DE EL ZULIA NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 636 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA COVID-19” ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE EL ZULIA**, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

Teniendo en cuenta que dichos actos no satisfacen el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizados bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad de los mismos; lo anterior no significa que estos actos no sean pasibles de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De los estados de excepción

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

2.4.2. Del control inmediato de legalidad

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

³ Artículo 215.

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción⁴, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁵, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, 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.

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

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

⁴ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

2.4.3. Caso en concreto

En el presente asunto los actos objeto de control, estos son: el **Decreto SG-400-2020-068 del 08 de mayo del 2020** “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EN EL TERRITORIO MUNICIPAL DE EL ZULIA NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 636 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA COVID-19*”; y el **Decreto SG-400-2020-074 del 26 de mayo del 2020** “*POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO SG-400-2020-068 DEL 08 DE MAYO DEL 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EN EL TERRITORIO MUNICIPAL DE EL ZULIA NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 636 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA COVID-19*”, si bien se tratan de actos dictados por una autoridad territorial, como lo es el **MUNICIPIO DE EL ZULIA**, - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no se profirieron en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Decreto SG-400-2020-068 del 08 de mayo del 2020**, se observa que en él se dispuso, conforme al Decreto Nacional 363 de 2020, dar continuidad al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del **MUNICIPIO DE EL ZULIA**, a partir de las 00:00 horas del día 11 de mayo de 2020 y las 00:00 horas del 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, limitándose totalmente la libre circulación de personas y vehículos, permitiéndose solo única y exclusivamente según las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto 636 de 2020.

En los artículos subsiguientes, el acto en cuestión implementa una serie de medidas relacionadas con temas tales como la aplicación del protocolo de bioseguridad establecido en la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 para los sectores que pueden desarrollar sus actividades comerciales y funciones de ley, la vigilancia y cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, la medida de toque de queda con sus excepciones, el trámite de concepto ante la Secretaría de Planeación y de Obras Públicas Municipal para el desarrollo de las actividades de ejecución de obras de construcciones de edificaciones y la intervención de obras civiles y de construcción, la comercialización de productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de correo electrónico o por entrega a domicilio, previa aprobación de protocolos de bioseguridad; la prohibición de

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

apertura al público de ventas ambulantes informales y estacionarias, el establecimiento de un horario de 06:00 AM a 04:00 PM de desarrollo de las actividades de abastecimiento y comercialización de víveres y productos de primera necesidad de establecimientos de comercio supermercados, panaderías, carnicerías, similares y otros, el desarrollo de la actividad física y del ejercicio al aire libre, la regulación de la movilidad en el transporte público con el establecimiento de una restricción vehicular (PLACA – DÍA 24 HORAS) en la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros colectivo e individual, y finalmente, la medida restrictiva de prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

Respecto al **Decreto SG-400-2020-074 del 26 de mayo del 2020**, se observa que en él se dispuso prorrogar la vigencia del **Decreto SG-400-2020-068 del 08 de mayo del 2020** en el **MUNICIPIO DE EL ZULIA**, hasta las 12:00 p.m. horas del 31 de mayo de 2020.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que estamos frente a actos de carácter general, pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa de los actos, éstos se expiden por la primera autoridad administrativa del citado Municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, al igual que conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado los actos objeto de análisis, se encuentra que fueron expedidos por el señor Alcalde del **MUNICIPIO DE EL ZULIA**, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 315 de la Constitución Política, Ley 1523 de 2012, Ley 1551 de 2012, Ley 769 de 2002 y Ley 1801 de 2016.

Igualmente, los Decretos Municipales objeto de análisis, hacen alusión a la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia al Decreto Nacional 418 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y también a los Decretos Nacionales 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 6 de mayo de 2020, por los cuales el señor Presidente de la República ha venido impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

A su vez, hace referencia al Decreto SG-400-2020-038 del 16 de marzo de 2020, por el cual el señor Alcalde Municipal efectuó la declaratoria de calamidad pública y dispuso algunas restricciones de orden público en el municipio.

Ahora, hay que destacar que los decretos Nacionales traídos a colación en los decretos objeto de análisis, por ejemplo, el Decreto 418 de 2020 *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia orden público”* fue expedido por el Gobierno Nacional – Ministerio del Interior en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales del artículo 189 numeral 4, el artículo 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 tiene por objetivo impartir instrucciones a los Gobernadores, Alcaldes distritales y municipales que organicen la expedición de actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Del mismo modo, ocurre con el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 que se expidió⁷ al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4⁸, 303⁹ y 315¹⁰ de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹¹, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

En efecto, al revisar el contenido del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se observa que por este decreto se dictaron medidas transitorias en materia de orden público. De manera particular se estableció que la dirección del manejo del orden público estará en cabeza del presidente de la República, para prevenir y controlar la propagación del COVID-19. De igual forma dispuso que las instrucciones, actos y órdenes del presidente en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria, se apliquen de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de los gobernadores y alcaldes. Se estableció que las disposiciones para el manejo del orden público que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deben ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

⁷ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20420%20DEL%2018%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

⁸ Artículo 189. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado"

⁹ Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)"

¹⁰ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)"

¹¹ En virtud de los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", invocada en el acto objeto de control, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Por su parte, mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19. El objeto de este decreto es establecer instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria. De manera concreta se estableció: la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 19 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020, se prohibieron las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas; se estableció el toque de queda para niños y adolescentes hasta el 20 de abril de 2020, y finalmente se dieron unas instrucciones para los alcaldes y gobernadores de lo que no pueden restringir.

Lo mismo acontece con los Decretos Nacionales 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 6 de mayo de 2020, mediante los cuales se continuaron impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19.

De la anterior revisión normativa, se tiene que ninguno de ellos son decretos legislativos, sino decretos dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción **en uso de sus facultades ordinarias**.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que los decretos objeto de análisis, tienen como fundamento principal la adopción de los Decretos que ha venido profiriendo el Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; por consiguiente, no fueron expedidos en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, fueron dictados para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, los cuales a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en la Ley 1801 de 2016¹² para la adopción de acciones transitorias de policía para el manejo del orden público, y no propiamente en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

Es de destacar que los actos en cuestión no pierden tal naturaleza por el hecho que, en sus considerandos, invoquen como fundamento el Decreto 417 de 2020, ya que fue el que declaró el estado de excepción, por lo que no es desarrollo del mismo, luego al revisar las medidas tomadas en los actos bajo estudio, se evidencia que no están relacionadas con el estado de excepción sino, como se expuso en precedencia, con medidas de policía, adicionales al aislamiento preventivo obligatorio, de toque de queda obligatorio y demás en ejercicio del

¹² "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"

poder de policía, y por tanto se advierte que tales Decretos solo se mencionaron de paso en los antecedentes.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, los citados Decretos no son susceptibles del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

Esta providencia se profiere utilizando los medios virtuales tecnológicos, en implementación del uso de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (TICS), en virtud de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020¹³, en concordancia con el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020¹⁴ del CSJ.

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

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto SG-400-2020-068 del 08 de mayo del 2020** *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EN EL TERRITORIO MUNICIPAL DE EL ZULIA NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 636 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA COVID-19*, como el **Decreto SG-400-2020-074 del 26 de mayo del 2020** *“POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO SG-400-2020-068 DEL 08 DE MAYO DEL 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EN EL TERRITORIO MUNICIPAL DE EL ZULIA NORTE DE SANTANDER EL DECRETO NACIONAL 636 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA COVID-19”* ambos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE EL ZULIA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

¹³ Gobierno Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

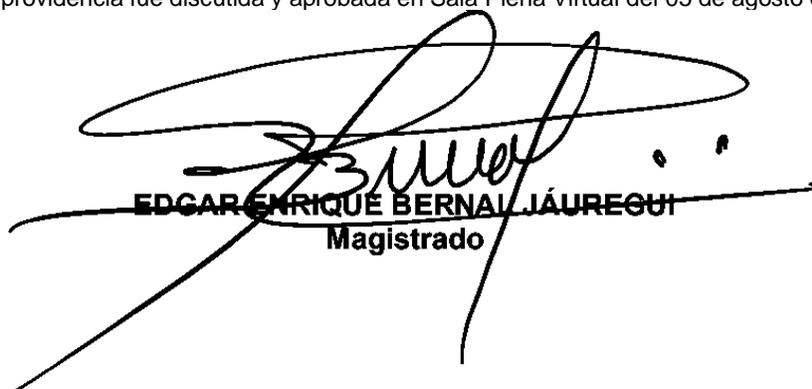
¹⁴ Consejo Superior de la Judicatura. “Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020”.

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 05 de agosto de 2020)



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-

Radicado: 54001-23-33-000-2020-00367-00

Acumulados: 2020-00405-00

Control Inmediato de Legalidad

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Robiel Améd Vargas González', with a stylized flourish at the end.

ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI

San José de Cúcuta, cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00381-00 Acumulado: 54-001-23-33-000-2020-00390-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 135 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto 083 del 12 de mayo de 2020** y el **Decreto 086 del 25 de mayo del 2020**, ambos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 21 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del **Decreto 083 del 12 de mayo de 2020**; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del acto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 21 de mayo del año en curso.

Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; dispuso correr traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto en cuestión.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 11 de junio de 2020, mediante el cual advierte la posibilidad de acumulación de los procesos actualmente en trámite en la Corporación, radicado 54001-23-33-000-**2020-00381-00** de este Despacho, y 54001-23-33-000-**2020-00390-00** del Despacho a cargo del Magistrado Dr. Hernando Ayala Peñaranda.

Por medio de auto del 24 de junio de 2020, se decretó la acumulación de los procesos de control inmediato de legalidad bajos los radicados 54001-23-33-000-2020-00381-00 y 54001-23-33-000-2020-00390-00, a fin de que sean decididos en una misma sentencia.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional, la Secretaría General pasa los procesos acumulados al Despacho el 23 de julio de 2020 para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital de los actos administrativos objeto de control, autos por los cuales se avocó conocimiento, avisos a la comunidad y del auto que decretó la acumulación CL 2020-00381A de fecha de 24 de junio de 2020.

Adicionalmente, hace constar que al correo de la Secretaría fue allegado el concepto del Ministerio Público correspondiente al Radicado CL 2020-00390, con fecha de envío 25 de junio de 2020, y que al correo de la Secretaría no se remitieron antecedentes administrativos.

1.2. Intervenciones

1.2.1. Del MUNICIPIO DE LOS PATIOS.

El ente territorial, por intermedio de apoderado, realiza intervención dentro del radicado 54001-23-33-000-2020-00381-00, exponiendo los antecedentes del **Decreto 083 del 12 de mayo de 2020**, al igual que el marco normativo que lo rige, explicando, en cuanto al cumplimiento de los requisitos formales, que el acto está firmado por el señor Alcalde y que se trata de un tema relacionado con medidas de salubridad y orden público, con ocasión al estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional en el decreto 417, 418, 420 del 2020 y de conformidad con los decreto departamentales 308,313 y 466 de 2020 de conformidad con el decreto local 45 y 46 de 2020 y que el acto confrontado tiene los elementos suficientes que permiten su identificación, número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

Seguido, sobre la competencia para proferir el acto objeto de control, indica que fue expedido por el señor Alcalde, en ejercicio de su potestad reglamentaria contenida en la ley 136 de 1994, Decreto nacional 417 de 2020, 418, 420 de 2020 y 466 del 11 de mayo de 2020 decreto Departamental y decretos locales 45 y 46 de 2020 entre otros. Demuestra lo anterior que dicho acto de contenido general fue expedido por la autoridad pública investida de competencia.

Finalmente, después de hacer alusión al cumplimiento del requisito de publicación del acto, sostiene que el decreto confrontado guarda relación de conexidad, con los Decretos Nacionales 417, 418, 420 de 2020 y decreto departamental 466 de 2020, y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y Ecológica en todo el territorio Nacional y con los decretos territoriales 45 y 46 de marzo de 2020 en donde se declaró la calamidad pública, y por consiguiente, solicita se declare ajustado a derecho el decreto objeto de confrontación, toda vez que no contraria los fines por el cual fue decretado el estado de emergencia económica social y ecológica y menos el estado de calamidad pública decretada de manera territorial bajo los decretos 45 y 46 de 2020.

1.2.2. Ministerio Público.

Dentro del radicado 54001-23-33-000-**2020-00390**-00, por intermedio de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, el Ministerio Público, en primer lugar, considera que el Decreto no es objeto de control inmediato de legalidad, debido a que no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo con ocasión del estado de excepción, sino que se observa de su encabezado y motivaciones, que las medidas adoptadas lo fueron en aplicación del instrumento de la urgencia manifiesta consagrado en la Ley 80, artículos 42 y 43, modificada

por la Ley 1150, artículo 2 numeral 4 literal a), y del Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.2.

De acuerdo con ello, sostiene que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el Decreto en cuestión a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal, 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), razón por la que se solicita comedidamente de la Sala Plena de la referida Corporación, pronunciarse en consecuencia.

Finalmente, señala que corresponde al órgano de control fiscal competente, llevar a cabo el control administrativo sobre la legalidad de los contratos que se suscriban en desarrollo del instrumento de la urgencia manifiesta.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

2.1 Competencia

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

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control de los Decretos ya aludidos proferidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a dilucidar si tanto el **Decreto 083 del 12 de mayo de 2020**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO DEPARTAMENTAL 466 DE MAYO 11 DE 2020, Y SE IMPARTEN ÓRDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER*”, como el **Decreto 086 del 25 de mayo del 2020** “*POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO MUNICIPAL 083 DEL 12 DE MAYO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO DEPARTAMENTAL 466 DE MAYO 11 DE 2020, Y SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER*”, todos expedidos por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS**

PATIOS, resultan pasibles de ser analizados bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentran o no ajustados a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

Teniendo en cuenta que dichos actos no satisfacen el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizados bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad de los mismos; lo anterior no significa que estos actos no sean pasibles de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De los estados de excepción

La Constitución Política permite al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

2.4.2. Del control inmediato de legalidad

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción⁴, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁵, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, textualmente establece:

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

³ Artículo 215.

⁴ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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

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

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

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

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

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

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

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

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

2.4.3. Caso en concreto

En el presente asunto los actos objeto de control, esto es, tanto el **Decreto 083 del 12 de mayo de 2020**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO DEPARTAMENTAL 466 DE MAYO 11 DE 2020, Y SE IMPARTEN ÓRDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER*”, como el **Decreto 086 del 25 de mayo del 2020** “*POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO MUNICIPAL 083 DEL 12 DE MAYO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO DEPARTAMENTAL 466 DE MAYO 11 DE 2020, Y SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER*”, si bien se tratan de actos dictados por una autoridad territorial, como lo es el **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no se profirieron en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

En cuanto al presupuesto que se trate de un acto de carácter general, al revisar el contenido del **Decreto 083 del 12 de mayo de 2020**, se observa que el dispuso decretar toque de queda de las personas habitantes del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, a partir de las 08:00 horas de la noche, hasta las 04:00 a.m. del día siguiente, desde el día 12 de mayo de 2020, hasta el día 25 de mayo de 2020, con el fin de garantizar la seguridad, el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia se prohíbe el desplazamiento y circulación de todas las personas, con aplicación de las excepciones establecidas en el párrafo único del artículo 3 del Decreto departamental 466 de 11 de mayo de 2020.

En los artículos subsiguientes, el acto en cuestión implementa una serie de medidas relacionadas con temas tales como la ley seca, restricción al servicio de domicilio en restaurantes y prohibición del consumo de bebidas embriagantes.

Ahora, en cuanto al **Decreto 086 del 25 de mayo del 2020**, se aprecia que dispone prorrogar la vigencia del Decreto municipal **083 del 12 de mayo de 2020**, y por tal razón extender las medidas allí establecidas hasta las 12:00 p.m. del día 31 de mayo de 2020, en los términos del Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional y prorrogado mediante Decreto 689 del 22 de mayo de 2020.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que estamos frente a actos de carácter general, pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes*; basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y

no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

Ahora, en lo concerniente a que el acto general sea dictado en ejercicio de la función administrativa, según se lee de la parte considerativa de los actos, éstos se expiden por la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de dirigir la acción administrativa del Municipio, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, al igual que conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, y en ese sentido el ejercicio de aquellas atribuciones materializa la función administrativa.

De otro lado, respecto al presupuesto de que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, revisado los actos objeto de análisis, se encuentra que fueron expedidos por el señor Alcalde de la entidad territorial, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 315 de la Constitución Política, artículo 91 literal d) de la Ley 136 de 1994, Decreto Ley 785 de 2005, Decreto 1083 de 2015, Decreto 815 de 2018, Ley 1801 de 2016, artículo 58 de la Ley 1523 de 2012 y considerando que por medio de los Decretos 417, 418 y 420 del mes de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró la Emergencia Sanitaria, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y ha dictado medidas transitorias en materias de orden público.

A su vez, luego de referirse a los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, considera que el Gobierno Departamental mediante Decretos 308 y 311 del mes de marzo de 2020, declaró la calamidad pública en el Departamento, y a nivel municipal el señor Alcalde Municipal dictó los Decretos 045, 046 y 048, de declaratoria de calamidad pública y dispuso algunas restricciones de orden público en el municipio.

Del mismo modo, en sus consideraciones hace referencia al Decreto Nacional 420 de 2020, por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19; también trae a colación los Decretos Nacionales 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo y 689 del 22 de mayo, todos del año 2020, por los cuales el señor Presidente de la República ha venido impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y los Decretos Municipales de adopción y continuidad del aislamiento preventivo obligatorio impartido por el Gobierno Nacional.

Igualmente, los Decretos Municipales objeto de análisis, hacen alusión a las Resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social, 380 del 10 de marzo de 2020, mediante la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias por causa del coronavirus COVID-19, y a la 385 de 12 de marzo de 2020, por la cual se declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las

entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Ahora, hay que destacar que los decretos Nacionales traídos a colación en los decretos objeto de análisis, por ejemplo, el Decreto 418 de 2020 “*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia orden público*” fue expedido por el Gobierno Nacional – Ministerio del Interior en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales del artículo 189 numeral 4, el artículo 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 tiene por objetivo impartir instrucciones a los Gobernadores, Alcaldes distritales y municipales que organicen la expedición de actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Del mismo modo, ocurre con el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 que se expidió⁷ al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4⁸, 303⁹ y 315¹⁰ de la Constitución Política, y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-¹¹, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

En efecto, al revisar el contenido del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se observa que por este decreto se dictaron medidas transitorias en materia de orden público. De manera particular se estableció que la dirección del manejo del orden público estará en cabeza del presidente de la República, para prevenir y controlar la propagación del COVID-19. De igual forma dispuso que las instrucciones, actos y órdenes del presidente en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de los gobernadores y alcaldes. Se estableció que las disposiciones para el manejo del orden público que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deben ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

Por su parte, mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19. El objeto de este decreto es establecer instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria. De manera concreta se estableció: la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios

⁷ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20420%20DEL%2018%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

⁸ Artículo 189. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado"

⁹ Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)"

¹⁰ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)"

¹¹ En virtud de los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, invocada en el acto objeto de control, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

abiertos y establecimientos de comercio desde el 19 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020, se prohibieron las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas; se estableció el toque de queda para niños y adolescentes hasta el 20 de abril de 2020, y finalmente se dieron unas instrucciones para los alcaldes y gobernadores de lo que no pueden restringir.

Lo mismo acontece con los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 6 de mayo de 2020 y 689 del 22 de mayo de 2020, mediante los cuales se continuaron impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19.

De la anterior revisión normativa, se tiene que ninguno de ellos son decretos legislativos, sino decretos dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción **en uso de sus facultades ordinarias**.

En consecuencia, la Sala llega a la conclusión que los decretos objeto de análisis, tienen como fundamento principal la adopción de los Decretos que ha venido profiriendo el Gobierno Nacional, **en virtud de facultades ordinarias**, de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; por consiguiente, no fueron expedidos en el marco de declaratoria de estado de excepción, esto es, no se profirieron en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto Presidencial 637 del 6 de mayo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, fueron dictados para adoptar los **decretos nacionales de aislamiento preventivo obligatorio**, los cuales a su vez, obedecen a la facultad legal prevista en las Leyes 1523 de 2012¹² y 1801 de 2016¹³ para la adopción de acciones transitorias de policía para el manejo del orden público, y no propiamente en desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional.

Es de destacar que los actos en cuestión no pierden tal naturaleza por el hecho que, en sus considerandos, invoquen, como fundamento, los Decretos 417 y 637 de 2020, por los cuales se declaró el estado de excepción, puesto que no son desarrollos del mismo, ya que al revisar las medidas tomadas en los actos bajo estudio, se evidencia que no están relacionadas con el estado de excepción sino, como se expuso en precedencia, con medidas de policía, adicionales al aislamiento preventivo obligatorio, de toque de queda obligatorio y demás en ejercicio del poder de policía, y por tanto se advierte que tales Decretos solo se mencionaron de paso en los antecedentes.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras

¹² Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

¹³ "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"

autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el artículo 315-2 en relación con los alcaldes.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que hayan sido proferidos en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, los citados Decretos no son susceptibles del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

Esta providencia se profiere utilizando los medios virtuales tecnológicos, en implementación del uso de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (TICS), en virtud de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020¹⁴, en concordancia con el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020¹⁵ del CSJ.

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

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 083 del 12 de mayo de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO DEPARTAMENTAL 466 DE MAYO 11 DE 2020, Y SE IMPARTEN ÓRDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER”*, como el **Decreto 086 del 25 de mayo del 2020** *“POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO MUNICIPAL 083 DEL 12 DE MAYO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS INSTRUCCIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO DEPARTAMENTAL 466 DE MAYO 11 DE 2020, Y SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS NORTE DE SANTANDER”*, ambos expedidos por la alcaldía del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

¹⁴ Gobierno Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

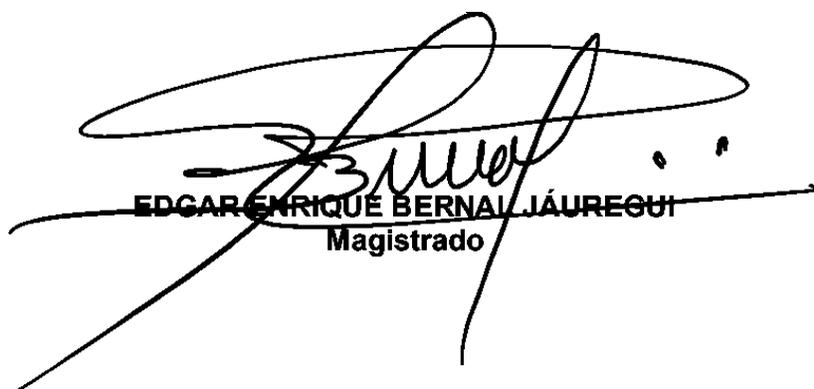
¹⁵ Consejo Superior de la Judicatura. “Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020”.

TERCERO: RECONOZCASE personería jurídica para actuar como apoderado del **MUNICIPIO DE LOS PATIOS**, al abogado Mauricio Alejandro Quintero Gelvez, de acuerdo con el poder y anexos allegados digitalmente al expediente.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 5 de agosto de 2020)



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-

Radicado: 54001-23-33-000-2020-00381-00

Acumulado: 2020-00390-00

Control Inmediato de Legalidad

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Robiel Améd Vargas González', with a stylized flourish at the end.

ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado