



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

**Magistrado Ponente:** Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)

Expedientes acumulados	Rad: 54-001-23-33-000-2020-00217-00 54-001-23-33-000-2020-00218-00.
Entidad administrativa	: Municipio de San Cayetano.
Medio de control:	: Control Inmediato de Legalidad.
Tipo de providencia:	: Sentencia.

### I. ASUNTO

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a emitir sentencia de única instancia que pone fin a la actuación del control inmediato de legalidad de los Decretos 042 del 08 de abril de 2020 y 043 del 11 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de San Cayetano.

### II.- ANTECEDENTES

#### 2.1. Actuación procesal

Fueron remitidos por parte del Municipio de San Cayetano los Decretos No. 042 del 08 de abril de 2020 y 043 del 11 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de San Cayetano y repartidos mediante los procesos 2020-00217, y 2020-00218.

Posteriormente, mediante auto de fecha cuatro (04) de junio de 2020, se decretó la acumulación del expediente 2020-00218 al proceso 2020-00217.

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

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

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

#### 3.1. Competencia

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

Por lo tanto, en el sub examine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, y control de los Decretos 042 del 08 de abril de 2020 y 043 del 11 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de San Cayetano.

### **3.2. Problema jurídico**

Se contrae a determinar si en el caso concreto procede efectuar el control inmediato de legalidad sobre los Decretos 042 del 08 de abril de 2020 y 043 del 11 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, o si, por el contrario, ¿Está Corporación debe abstenerse de ello?

A continuación, para su estudio se hace necesario abordar los siguientes temas: (i) Marco normativo jurisprudencial, (ii) De la revisión de los actos administrativos sujetos a estudio, (iii) Caso en concreto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Deben llevar la firma del Presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

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

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

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

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

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

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

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

Los Decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

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

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

- Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.
- Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

- Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.
- Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores

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

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

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

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

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

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

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

## **4. Estudio de los actos administrativos objetos de revisión.**

En esta oportunidad los actos administrativos que convocan la atención de la Sala, para realizar el estudio de control de legalidad, son los proferidos por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, contenidos en:

1. El Decreto 042 del 08 de abril de 2020.
2. El Decreto 043 del 11 de abril de 2020.

1. El Alcalde del Municipio de San Cayetano expidió el Decreto No. 042 de fecha 08 de abril de 2020, “*Por medio del cual se declara el Toque de queda en el Municipio de San Cayetano, Norte de Santander*”.

Al revisar el contenido del Decreto en cuestión, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- Artículos 2 y 315 de la Constitución Política de Colombia.
- Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.
- Ley 1551 de 2012, *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.
- Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*.
- Resolución 385 de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, *“Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus Covid-19 y se dictan otras disposiciones”*.
- Decreto 780 de 2016, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y. Protección Social”*.
- Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*.
- Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*.

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

*“ARTÍCULO PRIMERO: Decretar el toque de queda en todo el territorio del municipio de San Cayetano, como medida transitoria de Policía para evitar la propagación y contagio del Covid-19, prohibiendo la libre circulación de las personas de la siguiente forma:*

*Desde el jueves 9 de abril a partir de las 00:00 horas, hasta las 23:59 horas del día Domingo 12 de abril de 2020.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud y la atención a las emergencias quedan exceptuadas de la medida de toque de queda:*

- 1. Los funcionarios de la Alcaldía expresamente autorizados por la entidad.*
- 2. Los menores de 18 años y adultos mayores de 60 años que requieran atención médica.*
- 3. Los trabajadores particulares de farmacias de turno.*
- 4. Los trabajadores que prestan su servicio en turnos de trabajo nocturno.*

*(...)*

*ARTÍCULO TERCERO: Requiérase a las autoridades de policía por conducto de su comandante, y demás autoridades militares y de gobierno municipal, cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016, esto en aras de garantizar el bienestar social y la salubridad de la colectividad. (...).”*

Ahora bien, resulta importante para la Sala, determinar para su estudio, si el Decreto 042 del 08 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, cumple con los tres presupuestos señalados y requeridos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, para que proceda el control inmediato de legalidad así: (i) Debe tratarse de un acto de contenido general; (ii) Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y (iii) Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que el presente medio de control corresponde a un control oficioso de naturaleza excepcional, en el cual deben cumplirse en su totalidad todos los anteriores presupuestos, pues de faltar alguno de ellos, no podría asumirse el control por esta vía que como se dijo es excepcional.

En ese sentido, es posible deducir del análisis realizado al Decreto 042 del 08 de abril de 2020, que el mismo es proferido por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, esto es, el Alcalde del Municipio de San Cayetano, quien por medio del Decreto mencionado se encarga de adoptar medidas preventivas como le toque de queda con el objetivo de garantizar la efectividad del aislamiento preventivo obligatorio y evitar de esta manera la propagación del virus Covid-19.

En segundo lugar, es posible determinar que las medidas adoptadas por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, son de carácter general. Significando ello, que cobija a todos los ciudadanos y habitantes del Municipio de San Cayetano, sin distinción alguna, de tal suerte que se satisface el presupuesto atinente a que se trate de un acto de contenido general.

Por último, respecto del tercer presupuesto, de (iii) “*Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción*”. Se hace necesario mencionar que la condición de procedencia, se refiere a que el acto administrativo de contenido general, además de ser dictado en ejercicio de la función administrativa, tenga como fin desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

Al respecto, encuentra la Sala, que el actuar del Alcalde del Municipio de San Cayetano al ordenar en el Decreto 042 de 2020, el toque de queda en todo el territorio del municipio de San Cayetano para evitar la propagación y contagio del virus Covid-19, no se fundamenta ni se desarrolla concretamente en un decreto legislativo proferido durante el estado de emergencia, sino que contrario sensu, este, se desarrolla de conformidad con las instrucciones de orden nacional dadas por el Presidente de la República a través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, y sus atribuciones propias como alcalde señaladas en la Ley 1801 de 2016 y la Ley 1551 de 2012, quienes a su tenor rezan:

**“ARTÍCULO 202 DE LA LEY 1801 DE 2016.** *Competencia Extraordinaria de policía de los Gobernadores y los Alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. (...)*

6. *Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan. (...)*”.

**“ARTÍCULO 29 DE LA LEY 1551 DE 2012.** *Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:*

**ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** *Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.(...)*

b) *Decretar el toque de queda; (...)*”.

Significando lo anterior para la Sala que, el Alcalde del Municipio de San Cayetano, al ordenar la implementación del toque de queda desde el día jueves 09 de abril a partir de las 00:00 horas, hasta las 23:59 horas del día Domingo 12 de abril de 2020, como medida de aislamiento preventivo obligatorio, a través del Decreto 042 del 08 de abril de 2020, actuó de conformidad con lo establecido en la Ley 1801 de 2016, Ley 1551 de 2012 y el Decreto Nacional 457 de 2020.

En este último, si bien es cierto, es un decreto presidencial expedido en el marco de la emergencia sanitaria decretada donde se establecen instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores al ejercer su función en materia de orden público en el marco de la emergencia, también lo es que, no se trata de un decreto legislativo expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales dadas al presidente de la república conforme a lo dispuesto en el artículo 215 de la constitución y la Ley 137 de 1994.

En consecuencia, concluye la Sala, que el Decreto No. 042 del 08 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de San Cayetano, al no ser dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias, no podrá ser objeto del control inmediato de legalidad, previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

2. Posteriormente, el Alcalde del Municipio de San Cayetano, expidió el Decreto 043 del 11 de abril 2020, *“Por medio del cual se modifica el Decreto 042 de fecha 08 de abril de 2020, mediante el cual se declara el Toque de Queda en el Municipio de San Cayetano Norte de Santander”*.

Al revisar el contenido del Decreto en cuestión, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- Artículos 2 y 315 de la Constitución Política de Colombia.
- Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.
- Ley 1551 de 2012, *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.
- Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*.
- Resolución 385 de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, *“Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus Covid-19 y se dictan otras disposiciones”*.
- Decreto 780 de 2016, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y. Protección Social”*.
- Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*.
- Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*.
- Decreto No. 042 del 08 de abril de 2020, *“por medio del cual se declara el Toque de queda en el Municipio de San Cayetano, Norte de Santander”*:



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

*“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar temporalmente el Decreto 042 del 08 de abril de 2020, mediante el cual se ordenó el toque de queda en todo el territorio del Municipio de San Cayetano, como medida transitoria de Policía para evitar la propagación y contagio del Covid-19, permitiendo la libre circulación de las personas de acuerdo con el Pico y Cédula y la apertura de los establecimientos de comercio que permiten el abastecimiento de víveres de la siguiente forma:*

*El Domingo 12 de abril de 2020 desde las 06:00 horas hasta las 14:00 horas del día Domingo 12 de abril de 2020.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: las demás condiciones del Decreto 042 del 08 de abril de 2020 seguirán vigentes y sin modificación.*

*ARTÍCULO TERCERO: requiérase a las autoridades de policía por conducto de su comandante, y demás autoridades militares y de gobierno municipal, cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016, esto en aras de garantizar el bienestar social y la salubridad de la colectividad. (...).”*

Ahora bien, procede la Sala a determinar para su estudio, si el Decreto 043 del 11 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del municipio de San Cayetano, cumple con los tres presupuestos señalados y requeridos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, para que proceda el control inmediato de legalidad así: i) Debe tratarse de un acto de contenido general; ii) Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y iii) Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que el presente medio de control corresponde a un control oficioso de naturaleza excepcional, en el cual deben cumplirse en su totalidad todos los anteriores presupuestos, pues de faltar alguno de ellos, no podría asumirse el control por esta vía que como se dijo es excepcional.

En primer lugar, es posible deducir del análisis realizado al Decreto 043 del 11 de abril de 2020, que el mismo es proferido por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, esto es, el Alcalde del Municipio de San Cayetano, quien por medio del Decreto antes mencionado se encargó de modificar lo establecido en el Decreto 042 del 08 de abril de 2020, permitiendo con la medida de toque de queda en el municipio de San Cayetano la apertura de los establecimientos de comercio que permiten el abastecimiento de víveres desde las 06:00 horas del día domingo 12 de abril, hasta las 14:00 horas del mismo día, significando lo anterior, que el mismo se constituye ineludiblemente como un acto administrativo de contenido general que busca garantizar el aislamiento preventivo obligatorio decretado a nivel nacional.

Por último, respecto del tercer presupuesto esto es, “*Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción*”, encuentra la Sala al respecto, que la parte considerativa del Decreto 043 del 11 de abril de 2020, no se desarrolla en virtud de un decreto legislativo proferido durante el estado de emergencia económico, sino que, especialmente se cimentó en el Decreto presidencial 457 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior, la Ley 1801 de 2016 y la Ley 1551 de 2012, teniendo en cuenta que las decisiones y los argumentos expuestos en el acto administrativo en cuestión, son una manifestación de la facultad legal propia de los alcaldes, como lo es Decretar la medida de Toque de queda.

En consecuencia, a pesar de que, el Decreto 043 del 11 de abril de 2020, es proferida por una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, esto es, el Alcalde del Municipio de San Cayetano y se trata de un acto administrativo de carácter general, no se satisface el requisito de haberse expedido en desarrollo de un Decreto legislativo como consecuencia de las facultades constitucionales y legales dadas al Presidente de la República conforme a lo dispuesto en el artículo 215 de la constitución y la ley 137 de 1994, por lo que se torna en improcedente el estudio de juridicidad del presente acto administrativo.

En ese orden de ideas, concluye la Sala, que el Decreto 043 del 11 abril de 2020, se constituye como un acto administrativo no susceptible de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que la parte resolutive del presente Decreto no se sustentó y se desarrolló en ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias, si no que se fundamenta especialmente en el Decreto 457 de 2020, la Ley 1801 de 2016 y la Ley 1551 de 2012.

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

### RESUELVE

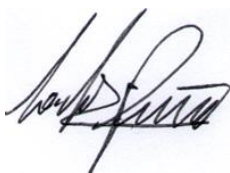
**PRIMERO: DECLARAR** la improcedencia del medio control de legalidad frente a los Decretos 042 del 08 de abril de 2020 y 043 del 11 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde del municipio de San Cayetano, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE 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.

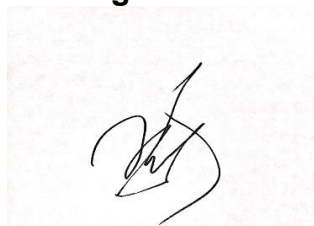
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



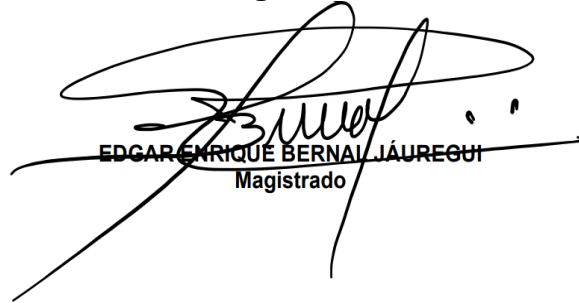
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
**Magistrada.-**



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
**Magistrado**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**Magistrado.-**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

**Magistrado Ponente:** Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)

Expedientes acumulados	54-001-23-33-000-2020-00166-00, Rad: 54-001-23-33-000-2020-00167-00, 54-001-23-33-000-2020-00222-00.
Entidad administrativa	: Municipio de los Patios.
Medio de control:	: Control Inmediato de Legalidad.
Tipo de providencia:	: Sentencia.

### I. ASUNTO

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a emitir sentencia de única instancia que pone fin a la actuación del control inmediato de legalidad de los Decretos: 062 del 03 de abril, 063 del 05 de abril y 069 del 16 de abril de 2020, expedidos por el Municipio de los Patios.

### II.- ANTECEDENTES

#### 2.1. Actuación procesal

Fueron remitidos por parte de la Alcaldía Municipal de los Patios los Decretos 062 del 03 de abril, 063 del 05 de abril y 069 del 16 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de los Patios y repartidos mediante los procesos 2020-00166, 2020-00167 y 2020-00222.

Mediante autos de fecha 13 y 17 de abril de 2020, se avocó el conocimiento de los diferentes procesos y posteriormente por medio del auto de fecha cuatro (04) de junio de 2020, se decretó la acumulación de los expedientes 2020-00167 y 2020-00222 al proceso 2020-00166.

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

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

expedición de los Decretos en cuestión y se corrió traslado al delegado de la Procuraduría General de la Nación, para que rindiera concepto, sin manifestación alguna al respecto.

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

#### 3.1. Competencia

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

Por lo tanto, en el sub examine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, y control de los Decretos 062 del 03 de abril, 063 del 05 de abril y 069 del 16 de abril de 2020 expedidos por el Municipio los Patios.

#### 3.2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si en el caso concreto procede efectuar el control inmediato de legalidad sobre los Decretos 062 del 03 de abril de 2020, 063 del 05 de abril y 069 del 16 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del Municipio de los Patios, o si, por el contrario, ¿Esta Corporación debe abstenerse de ello?

A continuación, para su estudio se hace necesario abordar los siguientes temas: (i) Marco normativo jurisprudencial, (ii) De la revisión de los actos administrativos sujetos a estudio, (iii) Caso en concreto.

#### 3.3. Marco normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El estado de emergencia económica, social y ecológica es uno de los estados de excepción previstos en el Capítulo 64 del Título VII de la Constitución Política de 1991 (arts. 212 a 215). De acuerdo con el artículo 215 de la Carta, este procede cuando sobrevienen hechos distintos a aquéllos que configuran la guerra exterior

(CP, art. 212) y la conmoción interior (CP, art. 213), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

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

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

**- En cuanto a su forma:**

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

**- Respecto de su contenido:**

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

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

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

Los Decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

---

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

#### **4. Estudio de los actos administrativos objetos de revisión.**

En esta oportunidad los actos administrativos que convocan la atención de la Sala para realizar el estudio de control de legalidad son los proferidos por el Alcalde Municipal de los Patios, contenidos en:

- El Decreto 062 del 03 de abril de 2020
- El Decreto 063 del 05 de abril de 2020
- El Decreto 069 del 16 de abril de 2020

1. El Municipio de los Patios expidió el Decreto 062 de fecha 03 de abril de 2020, *“Por medio del cual se regula la circulación excepcional de las personas en la jurisdicción del municipio de los Patios y se dictan otras disposiciones”.*

Al revisar el contenido del Decreto en cuestión, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- Los artículos 2, 12 y 315 numeral 3 de la Constitución Política.
- Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.*
- Decreto 785 de 2005, *“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.”*

- Ley 1523 de 2012, “*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*”.
- Decreto 308 del 14 de marzo de 2020 proferido por el Gobernador de Norte de Santander, “*Por medio del cual se declara la existencia de una situación de calamidad pública en el Departamento de Norte de Santander*”.
- Resolución 380 de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social “*Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus Covid-19 y se dictan otras disposiciones*”.
- Resolución 385 del 12 de marzo 2020 proferida por el Ministerio de Salud, “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”.
- Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Ministerio del Interior “*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*”.

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

*“ARTÍCULO PRIMERO: DEFINICIONES: ADOPTAR LA MEDIDA DE PICO Y CÉDULA PARA LA CIRCULACIÓN EXCEPCIONAL EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS, en tal sentido, en la jurisdicción del municipio de los Patios solo se podrá circular en los términos de las excepciones previstas en los numerales 2 y 3 del artículo 3 del decreto presidencial No. 457 de 2020, conforme a las siguientes previsiones:*

*Solo podrán circular en el municipio de los Patios los ciudadanos cuya cédula termine en los dígitos:*

*NUMEROS DE CEDULAS TERMINADOS EN:*

<i>Lunes</i>	<i>Martes</i>	<i>Miércoles</i>	<i>Jueves</i>	<i>Viernes</i>	<i>Sábado</i>	<i>Domingo</i>
<i>1-2-7</i>	<i>3-4-6</i>	<i>5-9-0</i>	<i>7-1-8</i>	<i>9-2</i>	<i>8-3-6</i>	<i>0-4-5</i>

*ARTÍCULO SEGUNDO: VIGENCIA: la presente medida estará vigente desde su fecha de promulgación y hasta que se encuentre vigente la medida presidencial.*

*ARTÍCULO TERCERO: SANCIONES: la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones mediante el presente decreto darán lugar a sanciones penales previstas en el artículo 368 del Código Penal y las multas previstas en el Decreto 780 de 2015.*

*ARTÍCULO CUARTO: APOYO DE LAS AUTORIDADES DE POLICIA REQUERIR a las autoridades de policía por conducto de su comandante y demás autoridades militares y de gobierno municipal, a cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar operativos de rigor en todo el municipio, y proceder a aplicar medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con lo establecido en la ley 1801 de 2016, en aras de garantizar el bienestar social y*

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

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

Ahora bien, resulta importante para la Sala determinar para su estudio, si el Decreto 062 del 03 de abril de 2020 proferido por el alcalde del municipio de los Patios, cumple con los tres presupuestos señalados y requeridos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, para que proceda el control inmediato de legalidad así: i) Debe tratarse de un acto de contenido general; ii) Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y iii) Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que el presente medio de control corresponde a un control oficioso de naturaleza excepcional, en el cual deben cumplirse en su totalidad todos los anteriores presupuestos pues de faltar alguno de ellos, no podría asumirse el control por esta vía que como se dijo es excepcional.

En primer lugar, es posible concluir del análisis realizado al Decreto 062 del 03 de abril de 2020, que el mismo es proferido por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, esto es, el Alcalde del Municipio de los Patios, quien por medio del decreto mencionado se encarga de adoptar medidas en materia de orden público, tendientes a Decretar la medida de Pico y Cédula en el municipio de los Patios.

En segundo lugar, es posible determinar que las medidas adoptadas por el Alcalde del Municipio de los Patios son de carácter general. Significando ello, que cubija a todos los ciudadanos y habitantes del Municipio de los Patios, sin distinción alguna, de tal suerte que se satisface el presupuesto atinente a que se trate de un acto de contenido general.

Por último, respecto del tercer presupuesto, de (iii) Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción. Se hace necesario mencionar que la condición de procedencia, se refiere a que el acto administrativo de contenido general, además de ser dictado en ejercicio de la función administrativa, tenga como fin desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

Al respecto encuentra la Sala, que las consideraciones del Decreto 062 del 03 de abril de 2020, no se desarrollan en virtud de un decreto legislativo proferido durante el estado de emergencia económico decretado a causa del virus Covid-19, sino que, especialmente se cimentó en la conservación del orden público de conformidad con las instrucciones dadas por el Presidente de orden nacional por medio del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Ministerio del Interior.

*“ARTICULO 1: Aislamiento: Ordenar el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia a partir de las cero horas (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19.*

*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.*

*ARTÍCULO 2: Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la república de Colombia, ordenada en el artículo anterior”.*

Significando lo anterior para la Sala que, el alcalde del municipio de los Patios al decretar la medida de pico y cédula para la circulación excepcional en el Municipio de los Patios como medida de prevención y/o contagio del virus Covid-19 y dictar unas series de medidas más por medio del Decreto 062 del 03 de abril de 2020, actuó de conformidad con lo establecido en el Decreto Nacional 457 de 2020 proferido por el Ministerio del Interior.

En consecuencia encuentra la Sala, que el Decreto No. 062 del 03 de abril de 2020 proferido por el alcalde municipal de los Patios, no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias, sino que por lo contrario, fue dictado de acuerdo a las instrucciones dadas por el Ministerio del Interior a nivel nacional, lo que torna en improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

2. Posteriormente, el Municipio de los Patios expidió el Decreto 063 de fecha 05 de abril de 2020, *“Por medio del cual se modifica el Decreto 062 del 03 de abril de 2020, y se regula la circulación excepcional de las personas en la jurisdicción del municipio de los Patios y se dictan otras disposiciones”.*

Al revisar el contenido del Decreto en cuestión, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- Los artículos 2, 12, 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia.
- Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.*
- Ley 1523 de 2012, *“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”.*
- Decreto 308 del 14 de marzo de 2020 proferido por el Gobernador de Norte de Santander, *“Por medio del cual se declara la existencia de una situación de calamidad pública en el Departamento de Norte de Santander”.*
- Decreto 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”.*

- Resolución 380 de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social *“Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus Covid-19 y se dictan otras disposiciones”*.
- Resolución 385 del 12 de marzo 2020 proferida por el Ministerio de Salud, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*.
- Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Ministerio del Interior *“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 No. 117 del 04 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía del Municipio de Cúcuta, *“Por medio del cual se establece el pico y cédula en el Municipio de Cúcuta”*.

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

*“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo 1 del Decreto No 062 del 03 de abril de 2020 el cual quedará así:*

*ARTÍCULO SEGUNDO: ADOPTAR LA MEDIDA DE PICO Y CÉDULA PARA LA CIRCULACIÓN EXCEPCIONAL EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS, e imponer transitoriamente a partir del lunes 06 de abril de 2020 desde las 00:00 horas, hasta el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por la Presidencia de la Republica, un pico y cédula obligatorio en el municipio de los patios para la realización de las siguientes actividades:*

1. *Compra en supermercados y tiendas, así como para todos los demás establecimientos dedicados a la venta de víveres y demás elementos alimenticios*
2. *La utilización de los servicios bancarios, retiros, pagos y similares tanto en los establecimientos bancarios como en los cajeros automáticos y demás centros de pago destinados al recibo, recaudos de cobro de toda naturaleza.*
3. *La realización de cobros de auxilio, subsidios y similares, en establecimientos bancarios y centros de acopio y pago autorizado para tal efecto. Para el pago de subsidios de Colombia Mayor, registrará el pico cedula del adulto mayor, que acredite su representante y/o autorizado una vez sea requerido por la autoridad.*
4. *El recibo y envío de giros y mercancías en establecimientos legalmente autorizados para tal efecto.*
5. *Centros de pagos de telefonía celular y servicios similares.*

*Solo podrán circular en el municipio de los patios los ciudadanos cuya cédula termine en dígitos:*

*NUMEROS DE CÉDULA TERMINADOS EN:*

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

*SÁBADOS Y DOMINGOS HABRA RESTRICCIÓN TOTAL, SALVO LOS SERVICIOS DOMICILIARIOS.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: para la realización de las actividades ya descritas en los días de pico y cédula, solo se permitirán la movilización de UNA SOLA PERSONA, con esa única finalidad.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: en materia de movilidad, se mantienen vigentes las excepciones consagradas en el Decreto Presidencial No. 457, las contenidas en el artículo segundo de la Resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y las previstas en los Decretos municipales.*

*PARÁGRAFO TERCERO: Imponer transitoriamente a partir del lunes 06 de abril de 2020, desde las 00:00 horas, hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por la Presidencia de la República, para los establecimientos comerciales que presten los servicios relacionados con el artículo primero del presente decreto, un horario de atención al público desde las 6:00 am hasta las 18:00 horas.*

*ARTICULO SEGUNDO: VIGENCIA: la presente medida estará vigente desde su fecha de promulgación y hasta que se encuentra vigente la medida presidencial.*

*ARTÍCULO TERCERO: SANCIONES: la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones mediante el presente decreto darán lugar a sanciones penales previstas en el artículo 368 del Código Penal y las multas previstas en el Decreto 780 de 2015.*

*ARTÍCULO CUARTO: APOYO DE LAS AUTORIDADES DE POLICIA REQUERIR a las autoridades de policía por conducto de su comandante y demás autoridades militares y de gobierno municipal, a cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar operativos de rigor en todo el municipio, y proceder a aplicar medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con lo establecido en la ley 1801 de 2016, en aras de garantizar el bienestar social y la salubridad colectiva. Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales que se deben adelantar contra los infractores que pongan en peligro o causen daño a la salubridad pública objeto de protección de la presente norma. (...)*

Ahora bien, procede la Sala determinar para su estudio, si el Decreto 063 del 05 de abril de 2020 proferido por el alcalde del municipio de los Patios, cumple con los tres presupuestos señalados y requeridos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, para que proceda el control inmediato de legalidad así: i) Debe tratarse de un acto de contenido general; ii) Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y iii) Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que el presente medio de control corresponde a un control oficioso de naturaleza excepcional, en el cual deben cumplirse en su totalidad todos los anteriores presupuestos pues de faltar alguno de ellos, no podría asumirse el control por esta vía que como se dijo es excepcional.

En primer lugar, es posible concluir del análisis realizado al Decreto 063 del 05 de abril de 2020, que el mismo es proferido por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, esto es, el Alcalde del Municipio de los Patios, quien por medio del decreto mencionado se encarga de modificar lo establecido en el Decreto

062 del 03 de abril de 2020, adoptando medidas en materia de orden público, tendientes a modificar la medida de pico y cédula en el municipio de los Patios, significando lo anterior que el mismo se constituye ineludiblemente como un acto administrativo de contenido general.

Por último, respecto del tercer presupuesto esto es, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción, encuentra la Sala al respecto que la parte considerativa del Decreto 063 del 05 de abril de 2020, no se desarrolla en virtud de un decreto legislativo proferido durante el estado de emergencia económico, sino que, especialmente se cimentó en el Decreto Presidencial 457 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior, señalando además en el mismo, que con la modificación de la medida de pico y cédula en el municipio de los Patios se buscaba armonizar la medida con lo dispuesto por el alcalde del municipio de Cúcuta mediante Decreto No. 117 del 04 de abril de 2020, garantizando de esta manera el cumplimiento de la medida en toda el área metropolitana.

Es decir, aunque el Decreto 063 del 05 de abril de 2020 es proferido por el alcalde municipal de los Patios, se trata de un acto administrativo de carácter general, emanado de una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, no satisface el requisito de haberse expedido en desarrollo de un Decreto legislativo como consecuencia del estado de excepción, teniendo en cuenta que las medidas decretadas en la parte resolutive del Decreto 063 se fundamenta principalmente en el Decreto Nacional 457 de 2020, el Decreto No. 117 del 04 de abril de 2020 y sus atributos propios como alcalde, por lo que se torna en improcedente el estudio de juridicidad del presente acto administrativo.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto municipal remitido por el Alcalde del Municipio de los Patios, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que el Decreto 063 del 05 de abril de 2020, no se trata de un Decreto municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales, tienen un control inmediato de legalidad.

**3.** Por último, se tiene que el Municipio de los Patios expidió el Decreto 069 de fecha 16 de abril de 2020, *“Por medio del cual se modifica el Decreto 063 del 05 de abril de 2020, por el cual se modificó el Decreto 062 del 03 de abril de 2020 y se regula la circulación excepcional de las personas en la jurisdicción del municipio de los Patios y se dictan otras disposiciones”*.

En primera medida, al revisar el contenido del Decreto en cuestión, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- Los artículos 2, 24 y 315 de la Constitución Política de Colombia.
- Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.

- Ley 1523 de 2012, “*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*”.
- Decreto 531 del 08 de abril de 2020, “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”.
- Decreto 068 del 13 de abril de 2020, Proferido por el alcalde municipal de los Patios.
- Decreto 063 del 05 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de los Patios.

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

*“ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICACIÓN: Modificar el artículo segundo del Decreto No. 063 del 05 de abril de 2020, en el sentido de permitir las compras en supermercados y tiendas, así como en los demás establecimientos dedicado a la venta de productos alimenticios y víveres, los días SÁBADOS Y DOMINGOS aplicándose el siguiente pico y cédula.*

*SÁBADOS: Podrán realizar dichas compras los ciudadanos cuyas cédulas finalicen en los dígitos 1,2,3,4 y 5.*

*DOMINGOS: Podrán realizar dichas compras los ciudadanos cuyas cédulas finalicen en los dígitos 6,7,8,9 y 0.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Manténgase vigente en su totalidad las demás medidas referenciadas en el artículo 2 del Decreto No. 068 del 13 de abril de 2020.*

*ARTÍCULO TERCERO: 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 prevista en el artículo 368 del Código Penal, imposición de multas según lo establecido por el artículo 2.8.8.1.24.2.1. del Secreto 780 de 2016, así como lo establecido en las medidas correctivas señaladas por la ley 1801 de 2016.*

Ahora bien, procede la Sala a determinar para su estudio, si el Decreto 069 del 16 de abril de 2020 proferido por el alcalde del municipio de los Patios, cumple con los tres presupuestos señalados y requeridos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, para que proceda el control inmediato de legalidad así: i) Debe tratarse de un acto de contenido general; ii) Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y iii) Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que el presente medio de control corresponde a un control oficioso de naturaleza excepcional, en el cual deben cumplirse en su totalidad todos los anteriores presupuestos pues de faltar alguno de ellos, no podría asumirse el control por esta vía que como se dijo es excepcional.



En primer lugar, es posible concluir del análisis realizado al Decreto 069 del 16 de abril de 2020, que el mismo es proferido por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, esto es, el Alcalde del Municipio de los Patios, quien por medio del decreto mencionado se encarga de modificar lo establecido en el Decreto 063 del 05 de abril de 2020, adoptando medidas en materia de orden público, tendientes a modificar la medida de Pico y Cédula en el municipio de los Patios, significando lo anterior que el mismo se constituye ineludiblemente como un acto administrativo de contenido general.

Por último, respecto del presupuesto de (iii) Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción, encuentra la Sala que la parte considerativa del Decreto 069 del 16 de abril de 2020, no se desarrolla en virtud de un decreto legislativo proferido durante el estado de emergencia económico, sino que, especialmente se desarrolla en virtud del Decreto 531 del 08 de abril de 2020 expedido por el Ministerio del Interior y la Ley 136 de 1994.

Al mismo tiempo, el Decreto objeto de estudio, señala la necesidad de modificar el artículo 2 del Decreto 063 del 05 de abril de 2020 teniendo en cuenta que los productores, comerciantes y vendedores se han visto afectados por la medida de restricción total los días sábados y domingos, por lo que se permitió la compra y venta de los víveres y enceres incluidos los fines de semana, pero con la regulación de la medida de Pico y cédula.

Significando lo anterior, para la Sala que, el alcalde del municipio de los Patios al decretar la modificación de la medida de Pico y Cédula para la circulación excepcional en el Municipio de los Patios como medida de prevención y/o contagio del virus Covid-19 y dictar unas series de medidas más, por medio del Decreto 069 del 16 de abril de 2020, actuó de conformidad con lo establecido en el Decreto Nacional 531 del 08 de abril de 2020 y sus atribuciones propias como alcalde, mas no, en desarrollo de un Decreto legislativo presidencial proferido durante el estado de excepción a causa del Covid-19.

En ese orden de ideas, concluye la Sala, que el Decreto 069 del 16 de abril de 2020 se constituye como un acto administrativo no susceptible de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que la parte resolutive del presente Decreto no se sustentó y se desarrolló en ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias, si no que se fundamenta especialmente en el Decreto 531 del 08 de abril de 2020 y la Ley 136 de 1994.

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

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** la improcedencia del medio control de legalidad frente a los Decretos 062 del 03 de abril, 063 del 05 de abril y 069 del 16 de abril de 2020,

expedidos por el Alcalde del Municipio de los Patios, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



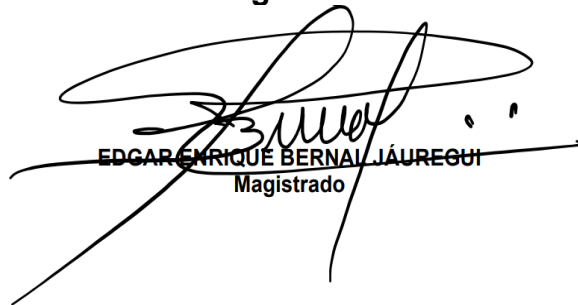
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

**Magistrado Ponente:** Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)

Expedientes acumulados	Rad: 54-001-23-33-000-2020-00207-00 54-001-23-33-000-2020-00208-00.
Entidad administrativa	: Área Metropolitana de Cúcuta.
Medio de control:	: Control Inmediato de Legalidad.
Tipo de providencia:	: Sentencia.

### I. ASUNTO

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a emitir sentencia de única instancia que pone fin a la actuación del control inmediato de legalidad de las Resoluciones 046 del 26 de marzo de 2020 y 047 del 01 de abril de 2020, expedidas por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta.

### II.- ANTECEDENTES

#### 2.1. Actuación procesal

Fueron remitidas por parte del Área Metropolitana de Cúcuta las Resoluciones No. 046 del 26 de marzo de 2020 y 047 del 01 de abril de 2020, expedidas por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta y repartidos mediante los procesos 2020-00207, y 2020-00208.

Mediante autos de fecha 15 y 20 de abril de 2020, se avocó el conocimiento de los diferentes procesos y posteriormente por medio del auto de fecha cuatro (04) de junio de 2020, se decretó la acumulación del expediente 2020-00208 al proceso 2020-00207.

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

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

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

#### 3.1. Competencia

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

Por lo tanto, en el sub examine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, y control de las Resoluciones 046 del 26 de marzo de 2020 y 047 del 01 de abril de 2020, expedidas por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta.

### **3.2. Problema jurídico**

Se contrae a determinar si en el caso concreto procede efectuar el control inmediato de legalidad sobre las Resoluciones 046 del 26 de marzo de 2020 y 047 del 01 de abril de 2020, expedidas por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, o si, por el contrario, ¿Esta Corporación debe abstenerse de ello?

A continuación, para su estudio se hace necesario abordar los siguientes temas: (i) Marco normativo jurisprudencial, (ii) De la revisión de los actos administrativos sujetos a estudio, (iii) Caso en concreto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Deben llevar la firma del Presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

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

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

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

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

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

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

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

Los Decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

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

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

- Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.
- Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

- Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.
- Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores

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

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

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

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

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

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

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

## **4. Estudio de los actos administrativos objetos de revisión.**

En esta oportunidad los actos administrativos que convocan la atención de la Sala, para realizar el estudio de control de legalidad son los proferidos por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, contenidos en:

1. La Resolución 046 del 26 de marzo de 2020.
2. La Resolución 047 del 01 de abril de 2020.

1. El Director del Área Metropolitana de Cúcuta expidió la Resolución No. 046 de fecha 26 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se toman medidas extraordinarias tendientes a garantizar la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros en las modalidades colectivo e individual en el Área Metropolitana de*

*Cúcuta, durante el periodo ordenado para prevenir y controlar la expansión de la pandemia del coronavirus (Covid-19)”.*

Al revisar el contenido de la Resolución en cuestión, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- *Ley 105 de 1993, “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”*
- *Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.*
- *Resolución 385 del 12 de marzo 2020 proferida por el Ministerio de Salud, “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.*
- *Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.*
- *Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”.*
- *Decreto 325 del 23 de marzo de 2020, proferido por el Gobernador de Norte de Santander, “Por medio del cual se amplía el plazo de aislamiento social obligatorio previsto en el artículo 10 del decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020”.*
- *Decreto 110 del 23 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Cúcuta, “Por medio del cual se amplía el plazo del aislamiento obligatorio previsto en el artículo séptimo del Decreto Municipal 108 del 20 de marzo de 2020”.*
- *Resolución 380 de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social “Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus Covid-19 y se dictan otras disposiciones”.*
- *Decreto 1079 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”.*
- *Ley 336 de 1996, “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”.*

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

*“ARTÍCULO PRIMERO: suspender el trámite y expedición de Tarjetas de Operación para los vehículos de servicios público de transporte terrestre automotor de pasajeros en las modalidades colectivo e individual, certificaciones de capacidad transportadora, certificaciones de rutas y demás trámites de competencia de la Sub Dirección de Transporte del Área Metropolitana de Cúcuta, con fundamento en las consideraciones anteriormente anotadas.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: ampliar la vigencia de las Tarjetas de Operación de los vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros en las modalidades colectivo e individual, que operan en el Área Metropolitana de Cúcuta, cuya fecha de vencimiento se encuentra dentro del periodo comprendido*



desde el primero (1) de febrero de 2020 al treinta (30) de abril de 2020, con fundamento en las consideraciones anteriormente anotadas.

*ARTÍCULO TERCERO: dar a conocer la presente decisión a los municipios integrantes del Área Metropolitana de Cúcuta, a los Organismos de Tránsito competentes ya la fuerza pública, a fin de establecer estrictos controles de tránsito y transporte a fin de evitar al 100% la prestación del transporte de servicio colectivo e individual en vehículos no autorizados a fin de garantizar la seguridad en salud e higiene y la movilidad y seguridad vial conforme lo ordena la ley vigente, por parte de las autoridades estatales.*

(...)"

Ahora bien, resulta importante para la Sala, determinar para su estudio, si la Resolución 046 del 26 de marzo de 2020 proferido por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, cumple con los tres presupuestos señalados y requeridos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, para que proceda el control inmediato de legalidad así: (i) Debe tratarse de un acto de contenido general; (ii) Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y (iii) Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que el presente medio de control corresponde a un control oficioso de naturaleza excepcional, en el cual deben cumplirse en su totalidad todos los anteriores presupuestos, pues de faltar alguno de ellos, no podría asumirse el control por esta vía que como se dijo es excepcional.

En ese sentido, es posible deducir del análisis realizado a la Resolución 046 del 26 de marzo de 2020, que la misma es proferida por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, esto es, el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, quien por medio de la Resolución mencionada se encarga de adoptar medidas preventivas en materia de servicio y transporte público tendientes a evitar la propagación del virus Covid-19.

En segundo lugar, es posible determinar que las medidas adoptadas por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, son de carácter general. Significando ello, que cobija a todos los ciudadanos y habitantes de Cúcuta y los Municipios aledaños, sin distinción alguna, de tal suerte que se satisface el presupuesto atinente a que se trate de un acto de contenido general.

Por último, respecto del tercer presupuesto, de (iii) Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción. Se hace necesario mencionar que la condición de procedencia, se refiere a que el acto administrativo de contenido general, además de ser dictado en ejercicio de la función administrativa, tenga como fin desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

Al respecto, encuentra la Sala, que el actuar del Director del Área Metropolitana de Cúcuta al ordenar en la Resolución 046 de 2020, suspender el trámite de la expedición de Tarjetas de Operación para los vehículos de servicio público y ampliar la vigencia de las mismas, no se fundamenta concretamente en desarrollo de un decreto legislativo proferido durante el estado de emergencia, sino que contrario sensu, este, se desarrolla de conformidad con las instrucciones de orden nacional dadas por el Presidente de la República a través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, y la facultad propia del Área Metropolitana de Cúcuta como autoridad de transporte, señaladas en el Decreto Ley 1079 de 2015.

*“Artículo 2.2.1.1.2.1. Autoridades de transporte. Son autoridades de transporte competentes las siguientes:*

- *En la Jurisdicción Nacional: el Ministerio de Transporte.*
- *En la Jurisdicción Distrital y Municipal: los Alcaldes Municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.*
- *En la Jurisdicción del Área Metropolitana constituida de conformidad con la ley: la autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada”.*

Significando lo anterior para la Sala que, el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, al suspender el trámite de expedición de Tarjetas de Operación para los vehículos de transporte público y ampliar la vigencia de las mismas, como medida de aislamiento preventivo, a través de la Resolución 046 del 26 de marzo de 2020, actuó de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 1079 de 2015 y en el Decreto Nacional 457 de 2020.

En este último, si bien es cierto, es un decreto presidencial expedido en el marco de la emergencia sanitaria decretada donde se establecen instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores al ejercer su función en materia de orden público en el marco de la emergencia, también lo es que, no se trata de un decreto legislativo expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales dadas al presidente de la república conforme a lo dispuesto en el artículo 215 de la constitución y la ley 137 de 1994.

En consecuencia, concluye la Sala, que la Resolución No. 046 del 26 de marzo de 2020, proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, al no ser dictada en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias, no podrá ser objeto del control inmediato de legalidad, previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

2. Posteriormente, el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, expidió la Resolución 047 de fecha 01 de abril de 2020, *“Por medio del cual se reactivan la expedición de Tarjetas de Operación del servicios público terrestre automotor de pasajeros individual y colectivo y se toman otras disposiciones”.*

Al revisar el contenido del Decreto en cuestión, encontramos que se sustentó en los siguientes supuestos normativos y jurisprudenciales:

- *Ley 105 de 1993, “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”*
- *Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.*
- *Resolución 046 del 26 de marzo de 2020, proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta “Por medio del cual se toman medidas extraordinarias tendientes a garantizar la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros en las modalidades colectivo e individual en el Área Metropolitana de Cúcuta, durante el periodo ordenado para prevenir y controlar la expansión de la pandemia del coronavirus (Covid-19)”.*
- *Decreto No. 482 del 26 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Interior, “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.*

- Decreto 1079 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”.
- Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”.

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

*“ARTÍCULO PRIMERO: reactivar el trámite y expedición de Tarjetas de Operación para los vehículos de servicios público de transporte terrestre automotor de pasajeros en las modalidades colectivo e individual, certificaciones de capacidad transportadora, certificaciones de rutas y demás trámites de competencia de la Sub Dirección de Transporte del Área Metropolitana de Cúcuta, con fundamento en las consideraciones anteriormente anotadas.*

*PARÁGRAFO: los trámites para cuya expedición de requiere cumplir con el requisito de certificar la revisión Técnico – Mecánica, se expedirán de manera provisional y, una vez superada la crisis epidemiológica y/o autorizada la realización de la revisión técnico – mecánica a los vehículos automotores, deberá allegarse la respectiva certificación para expedirse la Tarjeta de Operación definitiva.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: informar a los usuarios e interesados en la expedición de Tarjetas de Operación para los vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros en las modalidades colectivo e individual, certificación de capacidad transportadora, certificación de rutas y demás trámites de competencia del Área Metropolitana de Cúcuta que las solicitudes se recepcionarán a partir de la fecha de expedición del presente acto administrativo a través del correo electrónico institucional subtransval@amc.gov.co.*

(...)

*ARTÍCULO TERCERO: modificar el artículo 2 de la Resolución 046 del 26 de marzo de 2020 del Área Metropolitana de Cúcuta, el cual queda así:*

*ARTÍCULO SEGUNDO: ampliar hasta el 30 de mayo de 2020 la vigencia de las Tarjetas de Operación de los vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros en las modalidades colectivo e individual, que operan en el Área Metropolitana de Cúcuta, cuya fecha de vencimiento se encuentra dentro del periodo comprendido desde el primero (1) de febrero de 2020 al treinta (30) de abril de 2020, con fundamento en las consideraciones anteriormente anotadas.*

*ARTÍCULO CUARTO: dar a conocer la presente decisión a los municipios integrantes del Área Metropolitana de Cúcuta, a los Organismos de Tránsito competentes ya la fuerza pública, a fin de establecer estrictos controles de tránsito y transporte a fin de evitar al 100% la prestación del transporte de servicio colectivo e individual en vehículos no autorizados a fin de garantizar la seguridad en salud e higiene y la movilidad y seguridad vial conforme lo ordena la ley vigente, por parte de las autoridades estatales.*

(...).”

Ahora bien, procede la Sala a determinar para su estudio, si la Resolución 047 del 01 de abril de 2020, proferida por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, cumple con los tres presupuestos señalados y requeridos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, para que proceda el control inmediato de legalidad así: i) Debe tratarse de un acto de contenido general; ii) Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y iii) Que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que el presente medio de control corresponde a un control oficioso de naturaleza excepcional, en el cual deben cumplirse en su totalidad todos los anteriores presupuestos, pues de faltar alguno de ellos, no podría asumirse el control por esta vía que como se dijo es excepcional.

En primer lugar, es posible deducir del análisis realizado a la Resolución 047 del 01 de abril de 2020, que el mismo es proferido por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, esto es, el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, quien por medio de la Resolución antes mencionada se encarga de modificar lo establecido en la Resolución 046 del 26 de marzo de 2020, adoptando la reactivación del trámite y expedición de las Tarjetas de Operación para los vehículos de servicio público de transporte terrestre, advirtiendo además que, dicho trámite se realizará por medios virtuales y que no se exigirá a los usuarios el certificado técnico - mecánico para la expedición de la misma, significando lo anterior, que el mismo se constituye ineludiblemente como un acto administrativo de contenido general.

Por último, respecto del tercer presupuesto esto es, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción, encuentra la Sala al respecto, que la parte considerativa de la Resolución 047 del 01 de abril de 2020, no se desarrolla en virtud de un decreto legislativo proferido durante el estado de emergencia económico, sino que, especialmente se cimentó en el Decreto presidencial 457 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior, y el Decreto Ley 1079 de 2015, teniendo en cuenta que el Trámite y expedición de las Tarjetas de Operación, así como también, la competencia del Director del Área Metropolitana, se encuentran establecidas y reguladas por esta última norma.

En consecuencia, a pesar de que, la Resolución 047 del 01 de abril de 2020, es proferida por una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, esto es, el Director del Área Metropolitana de Cúcuta y se trata de un acto administrativo de carácter general, no se satisface el requisito de haberse expedido en desarrollo de un Decreto legislativo como consecuencia de las facultades constitucionales y legales dadas al Presidente de la República conforme a lo dispuesto en el artículo 215 de la constitución y la ley 137 de 1994, por lo que se torna en improcedente el estudio de juridicidad del presente acto administrativo.

En ese orden de ideas, concluye la Sala, que la Resolución 047 del 01 abril de 2020, se constituye como un acto administrativo no susceptible de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que la parte resolutoria de la presente Resolución no se sustentó y se desarrolló en ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias, si no que se fundamenta especialmente en el Decreto 457 de 2020 y el Decreto Ley 1079 de 2015.

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

## RESUELVE


**PRIMERO: DECLARAR** la improcedencia del medio control de legalidad frente a las Resoluciones 046 del 26 de marzo de 2020 y 047 del 01 de abril de 2020, expedidas por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Director del **ÁREA METROPLITANA 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, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**  
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del 5 de agosto de 2020)



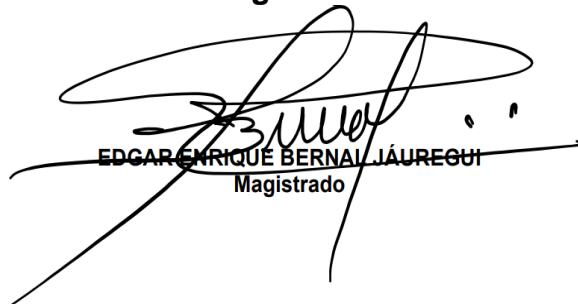
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
Magistrada.-



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-