



REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Bucaramanga, quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)

AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

MEDIO DE CONTROL:	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.
ACTO ADMINISTRATIVO	
OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No 0112 de 02/04/2020
RADICADO:	680012333000-2020-00269-00
TEMA:	POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA LA DEBIDA EJECUCION DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE EL DECRETO NACIONAL 457 DEL 22 DE MARZO DEL 2020 Y EL DECRETO MUNICIPAL 0099 DEL 24 DE MARZO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

Procede la suscrita Magistrada Ponente a decidir si ordena iniciar proceso de única instancia de control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES:

1. Antecedentes.

Mediante oficio de fecha 14 de abril del año que avanza (vía correo electrónico), el Alcalde del municipio de Bucaramanga remitió al Tribunal Administrativo de Santander el **Decreto 0112 del 02 de abril de 2020**, por medio del cual **“SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA LA DEBIDA EJECUCION DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO OBLIGATORIO ORDENADO MEDIANTE EL DECRETO NACIONAL 457 DEL 22 DE MARZO DEL 2020 Y EL DECRETO MUNICIPAL 0099 DEL 24 DE MARZO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

2. El acto objeto de control.



Se trata del Decreto 0112 del 02 de abril de 2020, "*por medio del cual se imparten ordenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenado mediante el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo del 2020 y el Decreto Municipal 0099 del 24 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones*", en uso de las atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 49, 209, y numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, artículo 92 de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1523 de 2012, la Ley 1801 de 2016, el Decreto Nacional 00457 del 22 de marzo de 2020 y demás normas reguladoras.

3. Competencia.

De conformidad con los artículos 125 y 136, en concordancia con el numeral 1 del artículo 185 del CPACA, corresponde a la suscrita Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo de Santander la sustanciación del presente asunto, en cuanto a avocar o no su conocimiento.

4. Problema jurídico

Corresponde a la Magistrada Ponente determinar, *¿Si el **Decreto 0112 del 02 de abril de 2020** proferido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga-Santander, se dictó en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Decreto Legislativo proferido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción de "Emergencia Económica, Social y Ecológica" que éste declaró en todo el territorio Nacional, mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**? En caso afirmativo, precisar ¿Si el mismo, está sometido al control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA?*

5. Tesis.

No, el acto objeto de control de legalidad no se profirió en desarrollo de Decreto Legislativo durante el Estado de Excepción de "*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*" declarado por el Presidente de la República mediante **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, sino en virtud de la emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante **Resolución No 385 de 12 de marzo de 2020** y del **Decreto N° 457 del 22 de marzo del 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 expedido en virtud del Dereto 417 del 17 de marzo de 2020-*; en consecuencia no está sometido a control inmediato de legalidad, con fundamento en los argumentos que se pasan a exponer.

6. Marco Jurídico y jurisprudencial.

En nuestro Estado Social de Derecho, se distingue la separación y control de las ramas del poder público con mecanismos reglados por medio de los cuales, en situaciones excepcionales, se autoriza a una de las ramas, que de por sí no es la competente, a realizar funciones que, por regla general, le corresponde ejercer a



otra y, por tratarse de asuntos inusuales, las normas establecen rigurosos mecanismos de control político-judicial (Congreso – Jueces).

Respecto del control judicial, el mismo es inmediato e integral y recae sobre:

- i) Los decretos que declaran el estado de excepción
- ii) Los decretos legislativos dictados durante los mismos y
- iii) Las medidas de carácter general administrativo dictadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Frente a los dos primeros, le corresponde a la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 241.7 de la Constitución, decidir *definitivamente* sobre su constitucionalidad¹. Para tal efecto, el gobierno debe enviarlos a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, con el fin de que ésta decida si se ajustan a la Constitución Nacional.

Si el Gobierno faltare a dicho deber, la misma Corte avocará de oficio y en forma inmediata su conocimiento, razón por la cual el control se ha denominado también *control automático* (artículo 214.6 de la Constitución). Se trata, por ello, de una revisión *automática*, sustanciada en un proceso sumarísimo, por cuanto los términos ordinarios se reducen a una tercera parte², e *integral*, en la medida en que el control ejercido lo es tanto por vicios de forma como por vicios materiales o de contenido, que utiliza como parámetro al respecto la totalidad de los preceptos constitucionales y las disposiciones de la Ley.

Para el control de las medidas señaladas en el numeral iii), lo ejerce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan los actos; si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades del orden Nacional, conforme lo señala el artículo 136 del CPACA, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³.

En el caso concreto, el marco normativo para el estudio del asunto estará delimitado por la Constitución Política, el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 27 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, los artículos 136 y 185 del CPACA y el **Decreto Declarativo** del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica No. **417 de 17 de marzo de 2020** y los **Decretos Legislativos** proferidos por el Presidente de la República hasta la fecha de expedición del acto objeto de control.

¹ La Constitución Política de 1991 regula tres estados de excepción: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social o ecológica, regulados, respectivamente, en los artículos 0112, 213 y 215.

² Las especialidades en su tramitación están reguladas en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991, por el cual se estatuye el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban sustanciarse ante la Corte Constitucional. Pese a la existencia de una Corte Constitucional, el sistema colombiano de control de constitucionalidad es mixto, en la medida en que combina elementos del modelo difuso y del concentrado.

³ Por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia



7. El caso concreto.

En el caso bajo estudio, el Alcalde de Bucaramanga-Santander, mediante oficio de fecha 14 de abril del año que avanza, remitió vía electrónica, copia del Decreto objeto de control **-Decreto 0112 expedido el 02 de abril de 2020-**, por fuera del término previsto en el artículo 136 del CPACA, esto es, las 48 horas siguientes a su expedición, sin embargo, dicha situación se debió al cierre extraordinario de la sede judicial; razón por la que, el Despacho Ponente analizará este asunto a petición del Alcalde Municipal y no de oficio como lo dispone el artículo 136 del CPACA.

Descendiendo al estudio del asunto y de la lectura del **Decreto 0112 de fecha 02 de abril de 2020** se observa que, se trata de un acto de carácter general dictado en virtud del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante **Resolución No 385 de 12 de marzo de 2020** y del **Decreto N° 457 del 22 de marzo del 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, pero no en desarrollo de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción declarado mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual, el Presidente de la República declaró el Estado de Excepción previsto en el artículo 215 Superior; *“Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

A la anterior conclusión se llega de la simple lectura de los fundamentos y contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, los cuales pasan a referirse, en lo relevante. Sobre sus fundamentos encontramos que se basó en los siguientes:

i) Mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social de la República de Colombia declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan podrá ser prorrogada, ii) mediante Decreto 0192 del 13 de marzo de 2020 el Departamento de Santander declara la emergencia sanitaria y adopta medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID-19, iii) mediante Decreto N° 0084 del 16 de marzo de 2020 el Alcalde Municipal de Bucaramanga adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones, iv) mediante Decreto N° 0193 del 16 de marzo de 2020 el Gobernador del Departamento de Santander, con autorización del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo, declaró la Calamidad Pública en los 87 municipio del Departamento, v) la Ley 1523 de 2012 obliga, ante situaciones de emergencia, a una reacción inmediata que requiere la respuesta de las Instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general, vi) mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica y Ecológica en todo el territorio nacional, vii) mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se decretó el aislamiento preventivo obligatorio en el territorio nacional a partir de las cero horas (00:00 a.m) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 13 de abril de 2020, y se



adoptaron otras medidas de contingencia, **viii)** mediante el Decreto Municipal N° 0099 del 24 de marzo de 2020 se adopta a nivel local las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y se adoptan otras determinaciones.

El contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, hace referencia a:

i) Implementación de la medida de pico y cédula en todo el territorio de Bucaramanga a partir de las 00-00 horas del día 03 de abril de 2020, para la realización de las actividades de adquisición de bienes de primera necesidad, así como el acceder a servicios bancarios, financieros y operadores de pago, **ii)** se ordena el cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 4° del artículo 3° del Decreto Nacional 00457 del 22 de marzo del 2020, **iii)** prevención frente a la imposición de sanciones ante incumplimiento a las disposiciones adoptadas en el Decreto.

Por lo anterior, se advierte que, el acto que se pretende someter a control inmediato de legalidad por virtud del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, no corresponde a un acto expedido en ejercicio de función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo proferido durante el Estado de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, sino como consecuencia del estado de emergencia sanitaria y medidas de orden público, por lo que carece del referido control inmediato de legalidad, pero podrá ser objeto del medio de control de Nulidad previsto por el legislador en el artículo 137 del CPACA contra los actos generales.

Finalmente se precisa que, el Decreto N° 457 del 22 de marzo del 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*”, no ostenta la naturaleza de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción declarado mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, pues no se fundamentó en el Estado de Excepción, sino en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Por lo precedente, como el Decreto se expide en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, no es desarrollo de un Decreto Legislativo.

Se advierte además que, aun cuando el Decreto 0112 del 02 de abril de 2020 en sus considerandos invoca el Decreto 417 de 2020 declaratorio del Estado de emergencia, lo cierto es que, como se señaló, no desarrolla ni ninguno de los Decretos Legislativos expedidos en virtud del mismo.

De conformidad con lo anterior, no se avocará conocimiento del estudio de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto 0112 del 02 de abril de 2020.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria del Tribunal Administrativo de Santander,



RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO de la solicitud de control inmediato de legalidad del Decreto 0112 del 02 de abril de 2020, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar al Alcalde del municipio de Bucaramanga – Santander -, y a la señora Procuradora Judicial 16 para asuntos Administrativos adscrita al Despacho de la Magistrada Ponente, por intermedio de la Secretaría General de la Corporación y de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO: Publíquese esta decisión en la página web de la rama judicial y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI, por intermedio de la Auxiliar Judicial del Despacho de la Magistrada Ponente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

APROBADO DIGITALMENTE

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Magistrada