

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020)

AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

MEDIO DE CONTROL:	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE EL PLAYÓN
ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No 0030 de 08/04/2020
RADICADO:	680012333000-2020-00384-00
TEMA:	" POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN Y AJUSTAN MEDIDAS PARA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DE TODAS LAS PERSONAS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE EL PLAYÓN – SANTANDER, ORDENADO POR PRESIDENCIA Y SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES PREVENTIVAS EN EL MUNICIPIO, Y SE ADOPTAN 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 29 de abril del año que avanza (vía correo electrónico), el Alcalde del municipio de El Playón remitió al Tribunal Administrativo de Santander el **Decreto 0030 de 08 de abril de 2020**, por medio del cual **"SE ADOPTAN Y AJUSTAN MEDIDAS PARA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DE TODAS LAS PERSONAS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE EL PLAYÓN – SANTANDER, ORDENADO POR PRESIDENCIA Y SE ADOPTAN MEDIDAS**



SANITARIAS Y ACCIONES PREVENTIVAS EN EL MUNICIPIO, Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

2. El acto objeto de control.

Se trata del Decreto 0030 de 08 de abril de 2020, *"por medio del cual se adoptan y ajustan medidas para el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de El Playón – Santander, ordenado por Presidencia y se adoptan medidas sanitarias y acciones preventivas en el municipio, y se adoptan otras disposiciones"*, expedido en uso de las facultades constitucionales y legales en especial, las conferidas por el numeral 3 del artículo 315, artículos 8 y 49 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, Decreto 780 de 2016.

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 avocar o no su conocimiento.

4. Problema jurídico

Corresponde a la Magistrada Ponente determinar, *¿Si el **Decreto 0030 de 08 de abril de 2020** proferido por el Alcalde del Municipio de El Playón -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 en virtud del **Decreto 457 del 22 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

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 212, 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



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.

7. El caso concreto.

En el caso bajo estudio, el Alcalde del municipio de El Playón -Santander, mediante oficio de fecha 29 de abril del año que avanza, remitió vía electrónica, copia del Decreto objeto de control **-Decreto 0030 expedido el 08 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 0030 de fecha 08 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 en virtud 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:

i) El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos ii) el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.), iii) mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de



la República; Decreto en el que se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y Alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del Presidente de la República, **iv)** mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, **v)** el Presidente de la República mediante Decreto 457 de 2020, ordenó aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde la cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero Horas (00:00 a.m) del 13 de abril de 2020, en atención al aumento de casos de infectados con el virus o con el fin de frenar el contagio desmedido, **vi)** mediante Decreto N° 0016 del 16 de marzo de 2020, el Alcalde municipal de El Playón, Santander declaró la Emergencia Sanitaria, en su territorio hasta el 30 de mayo de 2020, o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o si estas persisten o incrementan, se prorrogará.

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

i) Se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de El Playón (S), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta, las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, **ii)** se dispone que para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades señaladas en el artículo segundo del Decreto, **iii)** se dispone que será obligatorio a la población general el uso de tapabocas convencional en los lugares señalados en el artículo tercero del Decreto, **iv)** se ordena que se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre urbano a través del servicio de motocarro, para una sola persona del núcleo familiar, salvo las excepciones ya señaladas anteriormente, carros particulares, y motocicletas, siempre y cuando sus ocupantes estén bajos las excepciones y/o autorizadas para movilizarse, **v)** se prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en el Municipio de El Playón, Santander, además se prohíbe la venta y/o expendio de bebidas alcohólicas durante todo el tiempo del aislamiento obligatorio ordenado en el decreto, **vi)** se consagra que, las disposiciones contempladas en el Decreto son de obligatorio cumplimiento en toda la jurisdicción del Municipio de El Playón, y que por su incumplimiento se podrán imponer las sanciones previstas en la ley, desde amonestación hasta pena de prisión, según lo previsto en los en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016, las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, el artículo 368 de la ley 599 de 2000, o la norma que sustituya, modifique o derogue, **vii)** se adopta la medida de cierre temporal de la ventanilla única de radicación de documentos de la Alcaldía de El Playón, en su lugar se dispone que se habilitará el correo electrónico contactenos@elplayonsantander.gov.co, alcaldia@elplayon-santander.gov.co, y demás correos electrónicos de la entidad. Se dispone además que la administración municipal y sus dependencias trabajaran a puerta cerrada y solo atenderán aquellos casos o circunstancias que lo ameriten, dadas sus condiciones, que involucren la seguridad de los derechos de las personas como la vida, la salud, integridad física,



y demás que a juicio y sana crítica lo requiera, por lo que se disponen en su artículo séptimo los medios de comunicación con los diferentes despachos y oficinas de la Administración municipal de El playón, **viii)** se suspenden los términos dentro los procesos de naturaleza administrativa adelantados por la entidad, esta medida regirá desde la expedición del presente decreto, hasta la declaratoria de normalidad, que incluye los términos que deban agotarse en inspección de policía, y las diferentes secretarías de despacho de la administración municipal, **ix)** se dispone que *“los empleados de la Alcaldía de El Playón, cuyo servicio será estrictamente necesario y sea requerido por el alcalde o secretario de despacho al cual se encuentren adscrito, cuyas funciones se desarrollarán a puerta cerrada, esto es sin atención a público presencial, la medida se extenderá, desde la expedición del presente Decreto hasta la declaratoria de normalidad, sin perjuicio de que esta medida sea modificada. Se verificará con el superior inmediato, supervisores y demás responsables la posibilidad de realizar teletrabajo o trabajo en casa, asistiendo a las instalaciones de la alcaldía solo de ser necesario”*.

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.

Se advierte que aun cuando el Decreto N° 0030 de 08 de abril de 2020 en sus considerandos invoca el **Decreto 417 de 2020**, lo cierto es que, como se señaló, no desarrolla ninguno de los Decretos Legislativos expedidos en virtud de éste.

Además, 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”*, que se cita como fundamento en el acto que se pretende someter a control inmediato de legalidad, 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 fundamenta 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 tal 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 tiene el carácter de Decreto Legislativo.

De conformidad con lo anterior, no se avocará conocimiento del estudio de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto 0030 de 08 de abril de 2020.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander,



RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO de la solicitud de control inmediato de legalidad del Decreto 0030 de 08 de abril de 2020, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar al Alcalde del municipio de El Playón – 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