



REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, seis (06) de mayo de dos mil veinte (2020)

AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

MEDIO DE CONTROL:	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE ZAPATOCA
ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No 017-2020 de 24/03/2020
RADICADO:	680012333000-2020-00409-00
TEMA:	"POR MEDIO DEL CUAL SE AUMENTAN LAS MEDIDAS ORDENADAS POR LA DECLARACIÓN DE LA EMERGENCIA SANITARIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ZAPATOCA"

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 05 de mayo del año que avanza (vía correo electrónico), el Alcalde del municipio de Zapatoca remitió al Tribunal Administrativo de Santander el **Decreto 017-2020 de 24 de marzo de 2020**, por medio del cual "**SE AUMENTAN LAS MEDIDAS ORDENADAS POR LA DECLARACIÓN DE LA EMERGENCIA SANITARIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ZAPATOCA**", para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

2. El acto objeto de control.

Se trata del Decreto 017-2020 de 24 de marzo de 2020, "*por medio del cual se aumentan las medidas ordenadas por la declaración de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19 en el municipio de Zapatoca*", expedido en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012 y el Decreto del Ministerio del Interior 457 del 22 de marzo de 2020.



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 017-2020 de 24 de marzo de 2020** proferido por el Alcalde del Municipio de Zapatoca -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** “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, en 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.

7. El caso concreto.

En el caso bajo estudio, el Alcalde del municipio de Zapatoca -Santander, mediante oficio de fecha 05 de mayo del año que avanza, remitió vía electrónica, copia del Decreto objeto de control -**Decreto 017-2020 expedido el 24 de marzo de 2020**-, por fuera del término previsto en el artículo 136 del CPACA, esto es, las 48 horas

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



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 017-2020 de fecha 24 de marzo 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 medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, pero no en desarrollo de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, declarado por el Presidente mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**.

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) La Ley 1751 del 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud. Así mismo en el artículo 10 enuncia como deberes de las personas frente a esos derechos fundamentales, los de “*propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad*” y el de “*actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o salud de las personas*”, ii) la Ley 9 de 1979 por la cual se dictan medidas sanitarias, consagra que el Estado, como regulador en materia de salud, debe expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud, iii) conforme el artículo 489 de la Ley 9 de 1979, el Ministerio de Salud o su entidad delegada serán las autoridades competentes para ejecutar acciones de vigilancia epidemiológica y de control de saneamiento de áreas portuarias, naves y vehículos, iv) el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en el artículo 2.8.8.1.4.3 dispone que el Ministerio de Salud y protección Social, como autoridad sanitaria del sistema de vigilancia en salud pública, que, “*Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada. Parágrafo 2. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar*”, v) la OMS, Organización Mundial de la Salud, sobre el COVID-19 declaró un brote como emergencia de salud pública de importancia internacional, vi) el Ministerio de Salud y Protección expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adopta medidas para



hacer frente al virus, **vii)** el Departamento de Santander a través del Decreto Departamental 0192 del 13 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en el Departamento de Santander y adoptó 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, **viii)** mediante el Decreto 10 del 13 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 014 de marzo 17 de 2020, el Municipio de Zapatoca, decretó la emergencia sanitaria y se adoptaron medidas sanitarias y acciones transitorias para la prevención de la vida y mitigación del riesgo con ocasión a la situación epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19, **ix)** mediante el Decreto Municipal N° 013 del 17 de marzo de 2020 se ordena el toque de queda en el Municipio de Zapatoca, **x)** conforme el artículo 1° del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID en el territorio 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, **xi)** mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19, **xii)** mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social adopta medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por el COVID-19, **xiii)** el Decreto Departamental N° 201 del 19 de marzo de 2020 ordena el toque de queda en el Departamento de Santander, **xiv)** el Municipio de Zapatoca expidió el Decreto Municipal N° 015 del 20 de marzo de 2020 unificando las directrices dadas por el Gobierno Nacional y Departamental, **xv)** en virtud de la expedición del Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Ministerio del Interior, se requiere adecuar las normas sanitarias y de aislamiento preventivo para la contención del Coronavirus COVID-19, a fin de que sean más severas y contener la emergencia sanitaria, **xvi)** el artículo 2° del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 ordena a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el territorio de jurisdicción de sus Municipios, a fin de garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la supervivencia.

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 en el municipio de Zapatoca, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020 hasta el día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, **ii)** se permite el derecho a la circulación de las personas, en los casos y actividades enlistados en el artículo segundo del Decreto, **iii)** se dispone que se garantiza el servicio público de transporte terrestre, de servicios postales y distribución de paquetería en el municipio de Zapatoca, Santander, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo segundo del Decreto, **iv)** prohíbe en la circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del Decreto hasta el 12 de abril de 2012, **v)** dispone que la violación e inobservancia de las



medidas adoptadas mediante el Decreto, darán lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 782 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar, **vi)** ordena la difusión a la ciudadanía de la decisión adoptada en el Decreto, a fin de enterar a toda la comunidad de las restricciones y excepciones en toda la jurisdicción del municipio de Zapatoca, a partir de su promulgación, **vii)** se ordena a la Fuerza Pública, Policía Nacional en coordinación con la Administración Municipal, realizar controles en los ingresos del municipio para garantizar el cumplimiento del Decreto, **viii)** dispone que la Fuerza Pública, Policía Nacional y demás autoridades del municipio, velarán por la efectividad de lo dispuesto en el Decreto e impondrán las sanciones de acuerdo con la normatividad vigente.

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 y con fundamento en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, 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 457 de 17 de marzo de 2020 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 017-2020 de 24 de marzo 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 017-2020 de 24 de marzo de 2020, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.



SEGUNDO: Notificar al Alcalde del municipio de Zapatoca – 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