



REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020)

**AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES
<b>ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:</b>	DECRETO No 00125 de 11/05/2020
<b>RADICADO:</b>	680012333000-2020-00469-00
<b>TEMA:</b>	"POR EL CUAL SE CUMPLEN UNAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO".

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 presentado el 15 de mayo del año que avanza (vía correo electrónico), el Alcalde del municipio de Sabana de Torres remitió al Tribunal Administrativo de Santander el **Decreto 00125 de 11 de mayo de 2020**, por medio del cual **"SE CUMPLEN UNAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO"**, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

**2. El acto objeto de control.**

Se trata del Decreto 00125 de 11 de mayo de 2020, "por el cual se cumplen unas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público", expedido por el Alcalde Municipal de Sabana de Torres (S) en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Constitución Nacional y la Ley 136 de 1994.



### 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 00125 de 11 de mayo de 2020** proferido por el Alcalde del Municipio de Sabana de Torres - 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 N° 636 del 06 de mayo 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*”, 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 constitucionalidad<sup>1</sup>. 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 parte<sup>2</sup>, 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 1994<sup>3</sup>.

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.

De igual manera, se tendrá en cuenta la sentencia C- 240 de 2011, en la que la H. Corte Constitucional precisó que, para tener como legislativo un Decreto dictado en desarrollo del Estado de Emergencia Económica y Social, debe cumplir con las condiciones presupuestales o de forma previstas en el artículo 215 Superior, que se resumen en las siguientes:

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia



- i) Proferido “*por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 C.P., en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto (...), que declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, y por el término que la misma dure* (ii) Ofrezca “*un conjunto de considerandos que pretenden dar cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones en ella contenidas con la solución de los hechos que dieron lugar a la crisis que motivó el estado de excepción;* (iii) Firmado “*por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros;* (iv) Promulgado “*dentro del término de vigencia del estado de emergencia...*”

En reciente pronunciamiento, el H. Consejo de Estado<sup>4</sup>, sobre los requisitos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad y en particular sobre cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados a través de este medio de control, precisó:

*“...el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos. De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción...”*

Sobre los Decretos Legislativos en el Estado de Emergencia previsto en el artículo 215 Superior, recordó el contenido de dicha disposición en la que se destaca que los mismos deben estar firmados por el Presidente y todos los ministros.

## 7. El caso concreto.

En el caso bajo estudio, el Alcalde del municipio de Sabana de Torres-Santander, mediante oficio presentado el 15 de mayo del año que avanza, remitió vía electrónica, copia del **Decreto 00125 expedido el 11 de mayo de 2020** -objeto de control-, 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 00125 de fecha 11 de mayo de 2020** se observa que, se trata de un acto de carácter general dictado

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944)



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° 636 del 06 de mayo 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 “*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”, en el artículo 10 consigna que son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes: “*a) propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad, b) atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y prevención; c) actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o salud de las personas*”, ii) el Ministerio de Salud expidió la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 2019 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, iii) mediante Decreto N° 418 de 2020 el Presidente de la República dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, estableciendo en su artículo 1° que, la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del 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, iv) mediante Decreto 0192 del 13 de marzo de 2020, el Gobernador del Departamento de Santander declaró la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020, de conformidad con el Decreto (sic) N° 385 del 12 de marzo de 2020, por el cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19 y se ordena su implementación, v) mediante Decreto 075 de 2020 se declaró la emergencia sanitaria en el Municipio de Sabana de Torres, Santander, hasta el 30 de mayo de 2020, vi) mediante Decreto 082 del 20 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 087 de marzo 24 de 2020 se declaró la calamidad pública en el Municipio de Sabana de Torres, Santander, vii) mediante Decreto N° 636 de mayo 6 de 2020 el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, viii) el artículo cuarto del Decreto N° 636 del 06 de mayo de 2020 dispone: “*Artículo 4. Medidas para municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19. Los alcaldes de municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber certificado la condición de municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19. Verificado que*



*se trata de un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19, el Ministerio del Interior podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio”.*

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

**i)** De conformidad con lo dispuesto en el artículo primero del Decreto No. 636 del 06 de mayo del 2020, se dispone acatar en toda la Jurisdicción del Municipio de Sabana de Torres (S) la orden de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, **ii)** 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, los gobernadores y Alcaldes, 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 y actividades señaladas en el Decreto N° 00125 de 2020, **iii)** se dispone que durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares, **iv)** se dispone que se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, 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 3 del Decreto 636 de 2020 y se dispone que se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga, **v)** se dispone que, en cumplimiento de las instrucciones impartidas por el Presidente de la República en el artículo 8 del Decreto N° 636 de 2020 y conforme las competencias asignadas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 literal b) numeral 2) literal c), se prohíbe dentro de la Jurisdicción Municipal de Sabana de Torres, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, **vi)** se dispone que conforme se consigna en el artículo 10 del Decreto N° 636 de 2020 la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el Decreto N° 00125 de 2020 darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que la sustituya, modifique o derogue. Dispone además que, los Gobernadores y Alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto N° 00125 de 2020 serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.

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 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 N° 636 del 06 de mayo del 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° 636 del 06 de mayo 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.

En efecto, el Decreto N° 636 del 06 de mayo del 2020 se expidió 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, y además, corresponde al conjunto de disposiciones normativas que expidió el Gobierno Nacional para derogar el Decreto 420 de 2020 proferido en ejercicio de las mismas funciones asignadas en estados de normalidad como máxima autoridad de Policía administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad y movilidad.

De conformidad con lo anterior, no se avocará conocimiento del estudio de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto 00125 del 11 de mayo de 2020, pues, como se resaltó, dicho decreto corresponde a las atribuciones propias como policía administrativa que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción y sus desarrollos.

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 00125 de 11 de mayo de 2020, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notificar al Alcalde del municipio de Sabana de Torres – 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.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**APROBADO DIGITALMENTE**  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
**Magistrada**