

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)

AUTO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

MEDIO DE CONTROL:	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE GÜEPSA –S-
ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No 12 de 27/03/2020
RADICADO:	680012333000-2020-00445-00
TEMA:	<i>"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE GÜEPSA-SANTANDER EN VIRTUD DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DECRETADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</i>

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 11 de mayo del año que avanza (vía correo electrónico), el Alcalde del municipio de Güepsa remitió al Tribunal Administrativo de Santander el **Decreto 12 de 27 de marzo de 2020**, por medio del cual **"SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO**



DE GÜEPSA-SANTANDER EN VIRTUD DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DECRETADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

2. El acto objeto de control.

Se trata del Decreto 12 de 27 de marzo de 2020, *"por medio del cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Güepsa-Santander en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el presidente de la república y se dictan otras disposiciones"*, expedido en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

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 12 de 27 de marzo de 2020** proferido por el Alcalde del Municipio de Güepsa -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.

Si, el acto objeto de control de legalidad 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**; en consecuencia 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

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



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 Güepsa -Santander, mediante oficio de fecha 11 de mayo del año que avanza, remitió vía electrónica, copia del Decreto objeto de control **-Decreto 12 expedido el 27 de marzo 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 12 de fecha 27 de marzo de 2020** se observa que, se trata de un acto de carácter general dictado en ejercicio de función administrativa y en desarrollo de Decreto Legislativo durante el estado de excepción de *“Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el*

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



territorio Nacional”, declarado por el Presidente de la República mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, dado que uno de sus fundamentos es el **Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020** expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros y con fundamento en el artículo 215 Superior; *“Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

En efecto, a la anterior conclusión se llega de la simple lectura de los fundamentos y contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, que se pasan a relacionar en lo relevante:

Sobre sus fundamentos encontramos que se basó en los siguientes:

i) El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, **ii)** mediante Resolución N° 407 del 13 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social modifica los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2 de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, **iii)** mediante Decreto No.417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, **iv)** Que el Decreto N° 420 de marzo de 2020 emitió instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, **v)** el Presidente de la República mediante Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020 *“por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”* en su artículo primero determinó: *“Ordenar 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 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. 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”,* **vi)** el artículo 2.8.8.1.4.2 del Decreto 780 de 2016 indica qué se entiende por Autoridades Sanitarias del Sistema de Vigilancia de Salud Pública: el Ministerio de Salud y Protección Social; el Instituto Nacional de Salud, INS; el Instituto



Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, las Direcciones Territoriales de Salud, y todas aquellas entidades que de acuerdo con la ley ejerzan funciones de vigilancia y control sanitario, las cuales deben adoptar medidas sanitarias que garanticen la protección de la salud pública y el cumplimiento de lo dispuesto en esta norma, así como adelantar los procedimientos y aplicar las sanciones a que hubiere lugar, **vii)** el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 establece la adopción de medidas sanitarias, **viii)** el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia consagra como atribución de los Alcaldes Municipales, como primera autoridad de Policía, la de conservar el Orden Público en su respectiva jurisdicción de conformidad con las disposiciones contenidas en la ley, **ix)** el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016 señala *“Atribuciones del Alcalde. Corresponde al Alcalde: 1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito. 2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas. 3. Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio”, x)* el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 señala: *“Artículo 202. Competencia Extraordinaria de Policía de los Gobernadores y los Alcaldes, ante situaciones de Emergencia y Calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”, xi)* a través de **Decreto Nacional No. 460 de 22 de marzo de 2020 en virtud del artículo 215 de la Constitución Política**, se dictaron medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, para lo cual cada uno los alcaldes distritales y municipales deberán establecer mecanismos para garantizar la atención a los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de éstas.

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

i) Se dispone la suspensión de los términos en todas las actuaciones que adelantan ante la Inspección de Policía, a partir de la fecha y hasta las cero horas (00:00) del



día 13 de abril de 2020, **ii)** se ordena prestar los servicios de la Inspección de Policía del Municipio de Güepsa –Santander, en los horarios de atención al público principalmente a través de los medios o canales de comunicación señalados en su artículo segundo, **iii)** se dispone adoptar y dar cumplimiento a lo establecido en el **Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 del Gobierno Nacional** “*Por el cual se dictan medidas para garantizar el servicio a cargo de las Comisarias de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, en el sentido de garantizar la prestación ininterrumpida del servicio en las Comisarias de Familia, ordenando suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho. Se aclara que en ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia y alimentación de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. Se dispone que, en estos casos las audiencias deberán realizarse en forma virtual, “*salvo las partes carezcan de acceso a la tecnología así lo permita*” (sic), evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las (sic) para garantizar que en desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene, **iv)** se dispone que los establecimientos o entidades públicas y privadas que presten los servicios de suministro de bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, mercancías de consumo básico de la población, servicios bancarios, financieros y operadores de pago, servicio veterinario y venta de alimentos o medicamentos para mascotas y servicios notariales- deberán establecer el horario para la atención al público, entre las 6:00 a.m y las 6:00 pm; señalando que después de este horario se podrá prestar solo servicio a domicilio, **v)** se dispone que la violación e inobservancia de las medidas adoptadas en el Decreto, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal Colombiano y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 y la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a las que hubiere lugar, **vi)** se ordena que las medidas del Decreto deberán ser coordinadas con la Policía Nacional a través de la Secretaría de Gobierno Municipal.

En consecuencia y por reunir los requisitos legales, se **ORDENA:**

PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO para conocer en única instancia, la solicitud de control inmediato de legalidad del Decreto N° 12 de 27 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Güepsa-Santander, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA.



SEGUNDO: NOTIFICAR este auto, personalmente a través de los medios electrónicos, al Representante Legal y/o a quien haga sus veces del municipio de Güepsa-Santander de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA.

TERCERO: CORRER TRASLADO por el término de diez (10) días al Representante Legal y/o a quién haga sus veces, del Municipio de Güepsa-Santander, contados a partir de la notificación del presente auto, para que se pronuncie sobre la legalidad del **Decreto N° 12 de 27 de marzo de 2020**.

CUARTO: Solicitar a la Alcaldía Municipal de Güepsa-Santander, para que dentro de los TRES (3) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, envíe al correo institucional des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co, copia íntegra y auténtica de los antecedentes administrativos y demás fundamentos que estime pertinentes del **Decreto N° 12 de 27 de marzo de 2020**.

QUINTO: NOTIFICAR este auto, personalmente a través de los medios electrónicos, a la representante del Ministerio Público de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA

SEXTO: FIJAR, por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, a través de los medios electrónicos pertinentes el AVISO,⁴ sobre la existencia del proceso de la referencia, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano (a) podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo citado, al correo electrónico institucional des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co. Adicionalmente, PUBLICÁSE el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o en el que disponga el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con lo previsto en el artículo 185 y 186 de la Ley 1437 de 2011.

SÉPTIMO: INVÍTASE a través de la Secretaría de esta Corporación a la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER –UIS y a las UNIVERSIDADES PRIVADAS de la región que cuenten con la Facultad de Derecho, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del término de tres (3) días siguientes al recibo del correo electrónico;

⁴ Numeral 2 del artículo 185 del CPACA



escrito que deberán remitir al correo institucional des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co. A la invitación, se remitirá copia del acto objeto de control inmediato de legalidad así como los antecedentes y demás documentos que se hubiesen remitido.

OCTAVO: No se dispone el decreto de otras pruebas diferentes a la solicitud de antecedentes administrativos y demás documentos que estime pertinentes el alcalde municipal, por tratarse de un asunto de puro derecho, susceptible de ser resuelto con la confrontación del acto y las normas en que debía fundarse.

NOVENO: Expirado el término de publicación del aviso, de inmediato la Secretaría, previas las constancias respectivas en el expediente, y sin auto previo, remitirá el expediente por medio electrónico a la representante del Ministerio Público, para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto, el cual será presentado por escrito y a través del correo institucional des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co.

DÉCIMO: Cumplido lo anterior y sin previo auto que lo ordene, la Secretaría pasará de inmediato el expediente al Despacho de la Magistrada Ponente, con las constancias secretariales correspondientes y, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada, se registrará el proyecto de fallo para que la Sala Plena adopte la decisión que en derecho corresponda, dentro de los veinte (20) días siguientes; salvo que medie otro asunto que goce de prelación constitucional.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

APROBADO DIGITALMENTE
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada Ponente