



REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020)

AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

MEDIO DE CONTROL:	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE LANDÁZURI
ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No 035 de 03/04/2020
RADICADO:	680012333000-2020-00456-00
TEMA:	"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE LANDÁZURI, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA EFECTUADA MEDIANTE DECRETO MUNICIPAL N° 030 DEL 22 DE MARZO DE 2020"

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 15 de mayo del año que avanza (vía correo electrónico), el Alcalde del municipio de Landázuri remitió al Tribunal Administrativo de Santander el **Decreto 035 de 03 de abril de 2020**, por medio del cual **"SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE LANDÁZURI, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA EFECTUADA MEDIANTE DECRETO MUNICIPAL N° 030 DEL 22 DE MARZO DE 2020"**, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

2. El acto objeto de control.

Se trata del Decreto 035 de 03 de abril de 2020, "por el cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Landázuri, con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta efectuada mediante decreto



municipal N° 030 del 22 de marzo de 2020", expedido en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas en la Ley 715 de 2001, ley 1523 de 2012, Decreto (sic) 385 del 12 de marzo de 2020, Decreto 0192 del 13 de marzo de 2020, Decreto 457 de 2020 y Decreto Municipal No 023 del 16 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 035 de 03 de abril de 2020** proferido por el Alcalde del Municipio de Landázuri -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.

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

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



condiciones presupuestales o de forma previstas en el artículo 215 Superior, que se resumen en las siguientes:

- 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, sobre el H. Consejo de Estado⁴, 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.

Así mismo, se hizo referencia al Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 como ordinario y no legislativo.

7. El caso concreto.

En el caso bajo estudio, el Alcalde del municipio de Landázuri -Santander, mediante oficio de fecha 15 de mayo del año que avanza, remitió vía electrónica, copia del **Decreto 035 expedido el 03 de abril 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

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



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 035 de fecha 03 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 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) el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, único reglamentario del sector salud y protección social, establece que: “*sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional e internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de evitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada*”, iii) el Ministerio de Salud expidió el Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 2019 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, iv) el Ministerio de Salud y protección Social en su calidad de autoridad Nacional de Salud emitió las Resoluciones 380 y 385 de marzo de 2020 en las que adoptó medidas preventivas urgentes y sanitarias, así como la declaratoria de emergencia en el país por causa del coronavirus COVID-19, v) mediante Decreto 0192 del 13 de marzo de 2020, el Departamento de Santander declaró 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 epidemiológica causada por el coronavirus COVID-19, vi) el Alcalde Municipal de Landázuri emitió el Decreto 023 del 16 de marzo de 2020 “*por el cual se declara la emergencia sanitaria en el municipio de Landázuri - Santander y se adoptan 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*”, vii) el numeral I y el sub literal b) del numeral 2 del literal B) y el parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, prescribe como funciones de los Alcaldes: “B) En relación con el orden público: I. Conservar el orden público en el municipio, de



conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuere del caso, medidas tales como: a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos, **viii)** el Gobierno Nacional emitió los siguientes Decretos con el fin de proteger el contagio de COVID-19, siendo los siguientes: Decreto 412 del 04 de abril de 2020. *“por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones”* Decreto 417 del 04 de abril de 2020 *“por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”*. Decreto 420 del 04 de abril de 2020. *“por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*, cuyo tema central se basó en dar instrucciones a los alcaldes y gobernadores; toque de queda para niños y adolescentes; prohibición de consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones, **ix)** la Gobernación de Santander emitió el Decreto No. 0201 del 19 de marzo de 2020, *“por medio de la cual se decreta el toque de queda en el Departamento de Santander con el fin de adoptar medidas de, prevención, contención y sanción con ocasión de la presencia del coronavirus – COVID-19”*.

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

i) Limita totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Municipio de Landázuri el día sábado 04 de abril de 2020 a las 00:00 horas hasta el domingo 05 de abril de 2020 a las 00:00 horas, medida tomada dentro del proceso de aislamiento preventivo obligatorio, exceptuándose la siguiente actividad: 1. Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, para atención de urgencias hospitalarias, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera, **ii)** se prohíbe el parrillero desde el sábado 04 de abril del 2020, a partir de las 00:00 a.m., hasta el día trece (13) de abril a las 00:00 horas y/o hasta cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten, o se incrementan podrá ser prorrogada, o hasta que la Presidencia de la República y/o el Ministerio de Salud determinen nuevas medidas, **iii)** en atención al aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Presidente de la República mediante el Decreto 457 de 2020, y de conformidad con las excepciones dadas para la circulación de las personas, el Municipio de Landázuri, reglamenta el siguiente horario de acceso a establecimientos autorizados, de la siguiente manera: Horario de atención al público de 08:00 am a 11:00 am y de 02:00 pm a las 6:00 pm. Después de las seis de la tarde (06:00) pm, los propietarios de todo establecimiento autorizado deben ser garantes del cumplimiento del pico y cédula, exigiendo el documento para su verificación, ningún ciudadano podrá circular en las calles del Municipio de Landázuri, a excepción de las situaciones señaladas en el artículo tercero del Decreto, **iv)** se dispone que las niñas y los niños que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, y que no se encuentren dentro de la excepción establecida en el artículo 1 del presente decreto, durante el tiempo de que trata el mismo, serán conducidos por la autoridad competente a los Centros Zonales Especializados del Instituto



Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, para verificación de derechos. De igual forma, los adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo 1° del presente decreto, serán conducidos a la Comisaría de Familia del municipio para que proceda con la verificación de derechos y el proceso sancionatorio a que haya lugar, conforme a lo dispuesto en artículo 190 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 91 de la Ley 1453 de 2011, **v)** se dispone que los adultos mayores de 70 años deberán estar en aislamiento preventivo obligatorio para su mayor protección, esta medida podrá finalizar cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten, o se incrementan podrá ser prorrogada, o hasta que la Presidencia de la República y/o el Ministerio de Salud determinen nuevas medidas, **vi)** se prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos y establecimientos de comercio en el municipio, esta medida podrá finalizar cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten, o se incrementan podrá ser prorrogada, o hasta que la Presidencia de la República y/o el Ministerio de Salud determinen nuevas medidas, **vii)** dispone que todas las disposiciones contempladas en el Decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el municipio de Landázuri y que su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en el artículo 35 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la ley 599 de 2000, así como las de la Ley 769 de 2002 por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre. Así mismo, se ordena a los organismos de seguridad del Estado y a las autoridades civiles hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en toda el Municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia.

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 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.

En efecto, el Decreto 457 de 17 de marzo de 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 035 de 03 de abril 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 035 de 03 de abril de 2020, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar al Alcalde del municipio de Landázuri – 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



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC