



REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, Catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020).

AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

RADICADO:	680012333000-2020-00593-00
MEDIO DE CONTROL:	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE MATANZA –S-
ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No 023 de 17/03/2020
TEMA:	"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA, EN EL MUNICIPIO DE MATANZA Y SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)".
NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS	alcaldia@matanza-santander.gov.co

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 remitido vía correo electrónico, el Alcalde del municipio de Matanza, a través de la Secretaría General con Funciones de Secretaria de Gobierno de dicho municipio, remitió al Tribunal Administrativo de Santander el **Decreto 023 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual **"SE DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA, EN EL MUNICIPIO DE MATANZA Y SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)"**, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.



2. El acto objeto de control.

Se trata del Decreto 023 de 17 de marzo de 2020, "*Por medio del cual se declara la emergencia sanitaria, en el municipio de Matanza y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19)*", expedido por el Alcalde Municipal de Matanza (S) en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el Decreto 2245 de 2012.

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 023 de 17 de marzo de 2020** proferido por el Alcalde del Municipio de Matanza -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** que tuvo vigencia hasta el 17 de abril 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**, 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 2068, 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, 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 2068, 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.

Aunado a lo anterior, ha precisado esa H. Corporación⁵: “(...) cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales”. Así mismo, ha precisado:

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

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020) Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000.



“(…) los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.

Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República”.

7. El caso concreto.

En el caso bajo estudio, el Alcalde del municipio de Matanza-Santander, a través de la Secretaria General con Funciones de Secretaria de Gobierno de dicho municipio, remitió vía electrónica, copia del **Decreto 023 expedido el 17 de marzo 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 023 de fecha 17 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**, 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**, cuya vigencia tuvo lugar hasta el 17 de abril 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 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y en su título VII resalta que corresponde al Estado, como regular en materia de salud, 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, ii) que en la ley 715 de 2001 artículo 44, se señala que corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el sistema general de seguridad social en salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones, iii) que el numeral



44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001 señala como competencia a cargo de los municipios *“44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros”, iv)* que la Ley 715 de 2001 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, los de “propender el autocuidado, el de su familia y el de la comunidad” y de “actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas”, v) que el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 establece 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”*. Que de acuerdo con el artículo 1 del Reglamento Sanitario internacional, se considera emergencia de salud pública de importancia internacional, un evento extraordinario que constituya riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad y podría exigir una respuesta internacional coordinada, vi) que el Ministerio de Salud expidió el Decreto (sic) 385 del 12 de marzo de 2020, por el cual se declara la emergencia sanitaria en el país, por causa del coronavirus y a su vez el Departamento de Santander a través del Decreto N° 192 del 13 de marzo de 2020 igualmente declaró la emergencia sanitaria y acciones transitorias de policía para preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19, vii) que se hace necesario desde la instancia municipal tomar medidas de autocuidado y control.

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

i) Declara la emergencia sanitaria en el municipio de Matanza Santander hasta el 30 de mayo de 2020, de conformidad con el Decreto (sic) N° 385 del 12 de marzo de 2020, emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social y conforme al Decreto N° 192 del 13 de marzo de 2020, emitido por el Departamento de Santander, por los cuales se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se ordena su implementación, ii) ordena realizar controles para la detección activa de posibles casos del COVID 19 en el municipio y su posterior seguimiento y aislamiento preventivo, iii) dispone adoptar las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía que se emitirán a través de volantes a la comunidad, conforme lo señala el Decreto (sic) N° 385 del 12 de marzo de 2020, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del COVID-19, iv) ordena a los servidores públicos con síntomas respiratorios tomar inmediatamente las medidas de autocuidado y comunicar a su empleador o a la oficina de talento humano, con el fin de activar el plan de contingencia, v) dispone recomendar a las Instituciones de Educación la



realización de clases y actividades bajo plataformas virtuales, así como la generación de espacios de divulgación de medidas preventivas, autocuidado y detección temprana del COVID 19, así mismo evitar la reunión de más de 20 personas en recintos cerrados, hasta tanto se levante la declaratoria de emergencia sanitaria, **vi)** establece el horario laboral en el municipio y el horario de recepción de documentos y ofertas, **vii)** ordena a los hoteles y balnearios, piscinas, centros recreativos en el municipio de Matanza, implementar las medidas higiénico sanitarias en los espacios y superficies de contagio, las medidas de salubridad y demás que correspondan para evitar el contagio y propagación del COVID 19, adoptar las medidas del acto administrativo y difundir y socializar la información que provenga del Ministerio de Salud y Protección Social que coadyuve a prevenir el pánico y a orientar las rutas de atención pertinente, **viii)** se dispone restringir el funcionamiento de los establecimientos de comercio como bares, discotecas, centros nocturnos, **ix)** se prohíbe el consumo de alcohol y bebidas embriagantes en el municipio de Matanza hasta el día 27 de marzo de 2020, **x)** se declara el toque de queda a la ciudadanía en general, **xi)** se prohíbe a los vendedores de mercado o ambulantes realizar actividades sin los mecanismos y medidas sanitarias de protección, **xii)** se ordena a los responsables de los medios de transporte público y privado y a quienes los operen, adoptar las medidas de salubridad e higiénicas en los espacios o superficies de contagio, **xiii)** se ordena a las EPS, entidades del orden municipal, ESE e IPS facilitar la afiliación al sistema general de seguridad social en salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social, **xiv)** se prohíbe las aglomeraciones de personas en sitios públicos o privados de más de 20 personas, **xv)** se prohíbe el ingreso de visitantes al Centro de Bienestar del Adulto Mayor de menos que se requiera por temas de salud, **xvi)** se dispone instar a los ciudadanos del municipio de Matanza, para que adopten las acciones de autocuidado, según las recomendaciones impartidas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y determina la línea de atención ante cualquier emergencia o solicitud, **xvii)** dispone adoptar las medidas necesarias por parte de los supervisores e interventores a contratos de obra y consultoría que se encuentren en ejecución en el municipio de Matanza, con el fin de que se adopten las medidas de prevención y autocuidado por parte del personal contratado para la ejecución de los mismo, de ser necesario suspender las obra y contratos de consultoría o interventoría, dicha situación deberá soportarse en un informe técnico.

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 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 en ejercicio de las funciones de policía asignadas, 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.



De conformidad con lo anterior, no se avocará conocimiento del estudio de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del **Decreto 023 de fecha 17 de marzo de 2020**.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria del Tribunal Administrativo de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO de la solicitud de control inmediato de legalidad del Decreto 023 de 17 de marzo de 2020, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar al Alcalde del municipio de Matanza – 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