

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

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

<b>RADICADO:</b>	680012333000-2020-00536-00
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE MATANZA –S-
<b>ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:</b>	DECRETO No 048 de 29/05/2020
<b>TEMA:</b>	<i>"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) DE CONFORMIDAD CON LA RESOLUCIÓN N° 0000844 DEL 26 DE MAYO DE 2020 EMITIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL".</i>
<b>NOTIFICACIONES ELECTRONICAS</b>	alcaldia@matanza-santander.gov.co

Atendiendo la remisión efectuada por el H. Magistrado IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA, mediante providencia del 26 de junio de 2020, del asunto de la referencia, procede la suscrita Magistrada Ponente a decidir si ordena iniciar proceso de única instancia de control inmediato de legalidad, 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 048 de 29 de mayo de 2020**, por medio del cual **"SE PRORROGA LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) DE CONFORMIDAD CON LA RESOLUCIÓN N° 0000844 DEL 26 DE MAYO DE 2020 EMITIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL"**, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.



## 2. El acto objeto de control.

Se trata del Decreto 048 de 29 de mayo de 2020, "*Por medio del cual se prorroga la emergencia sanitaria por el coronavirus (COVID-19) de conformidad con la Resolución N° 0000844 del 26 de mayo de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social*", expedido por el Alcalde Municipal de Matanza (S) en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y la Ley 136 de 1994.

## 3. Radicado N° 680012333000-2020-00593-00 dentro del que se decidió no avocar conocimiento con respecto al Decreto 023 del 17 de marzo de 2020.

Esta Sala Unitaria mediante providencia del 14 de mayo de 2020, dentro del Radicado 680012333000-2020-00593-00, decidió no avocar conocimiento de la solicitud de control inmediato de legalidad, elevada por el Alcalde del Municipio de Matanza, respecto 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)*" por considerar 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.

Se advirtió que, el acto que se pretendía someter a control inmediato de legalidad por virtud del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, no correspondía 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.

## 4. 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.

## 5. Problema jurídico

Corresponde a la Magistrada Ponente determinar, *¿Si el Decreto 048 de 29 de mayo 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 637 del 06 de mayo 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?*

## 6. 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 637 del 06 de mayo de 2020**, sino en virtud de la emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante **Resolución No 844 del 26 de mayo de 2020** “*Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID - 19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones*”, en consecuencia, no está sometido a control inmediato de legalidad, con fundamento en los argumentos que se pasan a exponer.

## 7. 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. **637 del 06 de mayo 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 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;*

<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

- (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 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. Corporación<sup>5</sup>: “(...) 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:

*“(...) 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*

<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)

<sup>5</sup> 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.

*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”.*

## 8. 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 048 expedido el 29 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 048 de fecha 29 de mayo de 2020** se observa que, se trata de un acto de carácter general dictado en virtud de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y prorrogada mediante **Resolución No 844 del 26 de mayo de 2020** “*Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID - 19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones*”, 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 637 del 06 de mayo 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) El artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los Alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República, ii) que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deberán, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador, iii) conforme los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia, iv) el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID 19 hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID 19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, v) el



Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 adoptó la medida de aislamiento preventivo, **vi)** mediante Decreto N° 418 del 18 de marzo de 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID 19 en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, **vii)** mediante Decreto 420 de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, **viii)** mediante Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 el Departamento Nacional de Planeación adoptó medidas de Urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Social y Económica derivada de la pandemia del COVID-19, **ix)** mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 y el mantenimiento del orden público, **x)** mediante Decreto 531 del 08 de abril de 2020 emitido por el Ministerio del Interior, el Presidente de la República ordenó prorrogar el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia, **xi)** mediante Decreto N° 636 del 06 de mayo de 2020 emitido por el Ministerio del interior se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 y el mantenimiento del orden público, **xii)** mediante Decreto N° 042 del 11 de mayo de 2020 se prorrogó el aislamiento preventivo en el municipio de Matanza, **xiii)** mediante Resolución N° 844 del 26 de mayo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID - 19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

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

**i)** Prorroga la emergencia sanitaria en el municipio de Matanza hasta el 31 de agosto de 2020, declarada mediante Decreto 023 del 17 de marzo de 2020, de conformidad con la Resolución N° 0000844 del 26 de mayo de 2020, emitida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, señalando que, dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha allí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o si estas persisten o se incrementan y podrá ser prorrogada si la situación lo requiere, **ii)** dispone que el Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación.

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 y prorrogada mediante **Resolución No 844 del 26 de mayo de 2020** *“Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID - 19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se*



*dictan otras disposiciones*” 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.

Además, cabe resaltar que esta Sala Unitaria, en el expediente radicado 680012333000-2020-00593-00, mediante providencia del 14 de mayo de 2020, decidió no avocar conocimiento de la solicitud de control inmediato de legalidad 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)”*, por considerar que no corresponde a un acto expedido como desarrollo de un Decreto Legislativo proferido durante el Estado de Excepción de *“Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, sino como consecuencia del estado de emergencia sanitaria y medidas de orden público, careciendo del referido control inmediato de legalidad, tal y como se precisó en el acápite tercero de esta providencia.

De conformidad con lo anterior, no se avocará conocimiento del estudio de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del **Decreto 048 de fecha 29 de mayo 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 048 de 29 de mayo 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**

**Firmado Por:**



**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**  
**DESPACHO 2 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO - SIN SECCIONES DE SANTANDER**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**2d1a99ce810636bc6cb50e98e680abce2dc675dfab22d412f17d3fcf7d039e79**

Documento generado en 30/06/2020 12:46:15 PM