

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

RADICADO:	680012333000-2020-00600-00
MEDIO DE CONTROL:	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE GIRÓN –S-
ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No 00065 de 18/06/2020
TEMA:	“POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA MEDIDA DE PICO Y CÉDULA PARA LA CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS DURANTE EL DÍA 19 DE JUNIO DE 2020, PRIMER DÍA DE EXCENCIÓN (sic) DEL IVA”
NOTIFICACIONES ELECTRONICAS	alcalde@giron-santander.gov.co juridica@giron-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 presentado el 25 de junio del año que avanza (vía correo electrónico), el Alcalde del municipio de Girón, a través del Secretario Jurídico y Defensa Judicial, remitió al Tribunal Administrativo de Santander el **Decreto 00065 de 18 de junio de 2020**, por medio del cual **"SE FIJA MEDIDA DE PICO Y CÉDULA PARA LA CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS DURANTE EL DÍA 19 DE JUNIO DE 2020, PRIMER DÍA DE EXCENCIÓN (sic) DEL IVA"**, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

2. El acto objeto de control.

Se trata del Decreto 00065 de 18 de junio de 2020, "Por el cual se fija medida de pico y cédula para la circulación de los ciudadanos durante el día 19 de junio de

2020, primer día de excención (sic) del IVA”, expedido por el Alcalde Municipal de Girón (S) 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 00065 de 18 de junio de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Girón -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?*

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 637 del 06 de mayo de 2020**, sino con fundamento en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y el **Decreto N° 749 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. 637 del 06 de mayo de 2020, los Decretos Legislativos** proferidos por el Presidente de la República hasta la fecha de expedición del acto objeto de control y la Ley 137 de 1994 regulatoria de los Estados de Excepción.

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:

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



- 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 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.

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:

“(...) 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

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)

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.

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 Girón-Santander, a través del Secretario Jurídico y Defensa Judicial, mediante oficio presentado el 25 de junio del año que avanza, remitió vía electrónica, copia del **Decreto 00065 expedido el 18 de junio 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 00065 de fecha 18 de junio de 2020** se observa que, se trata de un acto de carácter general dictado con fundamento en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y el **Decreto N° 749 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, 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 municipio de Girón, expidió el Decreto 000035 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual, se declaró la Calamidad pública en la jurisdicción del municipio de Girón, de conformidad con las disposiciones de la ley 1523 de 2012, ii) el Gobierno Nacional, mediante Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, de conformidad con las disposiciones del artículo 215 superior, a fin de implementar las acciones pertinentes para hacer frente a la propagación del COVID 19, iii) el Gobierno Nacional expidió el Decreto Nacional 418 de 2020, por medio del cual ordenó a los Gobernadores y Alcaldes, adoptar en forma preferente las instrucciones, actos y órdenes dadas por el Presidente de la República en materia



de orden público. De igual forma el Gobierno Nacional expidió los Decretos Nacionales 457, 531, 593, y 749 de 2020, por medio de los cuales ha impartido la medida sanitaria de aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el día 25 de marzo de 2020, hasta el día 01 de julio de 2020, medidas que han tenido por objeto prevenir y diezmar la propagación del nuevo coronavirus en el territorio nacional, **iv)** que las medidas pese a ser efectivas para prevenir y diezmar la propagación del virus, han generado un impacto negativo en la economía, situación que conllevó a que el Gobierno Nacional expidiera medidas legislativas para contrarrestar este impacto, entre las cuales se encuentra la contenida en el Decreto Legislativo 682 de 2020, que tiene como finalidad la exención del impuesto sobre las ventas IVA, respecto de determinados bienes muebles que sean enajenados dentro del territorio nacional entre los días 19 de junio, 3 de julio y 19 de julio, **v)** que para favorecer la medida adoptada por el Gobierno Nacional, el alcalde municipal en ejercicio de las funciones conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la ley 136 de 1994, tal y como fue modificado por la ley 1551 de 2012 referentes al orden público, establecerá una medida de circulación especial que aplicará durante el día 19 de junio de 2020, durante el cual las personas podrán circular en los casos permitidos por el Gobierno Nacional mediante Decreto Ordinario 749 de 2020.

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

i) Se dispone en su Artículo Primero: *“IMPLEMENTAR medida de pico y cedula para la circulación de los ciudadanos durante el día 19 de junio de 2020, primer día de exención del IVA decretado por el Gobierno Nacional, de la siguiente manera: - Entre las 00:00 horas y las 11:59 am del día 19 de junio de 2020, podrán circular los ciudadanos cuyo último dígito de la cédula termine en número IMPAR. - Entre las 12:00 m y las 11:59 pm del día 19 de junio de 2020, podrán circular los ciudadanos cuyo último dígito de la cédula termine en número PAR”*, **ii)** Se dispone en su Artículo Segundo: *“VIGENCIA Y DEROGATORIA: El presente decreto rige a partir de su publicación y no cambia las disposiciones de los Decretos municipales 0057 y 0063 de 2020.”*

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 con fundamento en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y el Decreto Ordinario N° 749 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° 749 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”*, no ostenta la naturaleza de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción declarado mediante el **Decreto 637 de 2020**, por cuanto se fundamentó en el



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° 749 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 00065 de fecha 18 de junio 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.

Finalmente se precisa que, aun cuando el Decreto 00065 de fecha 18 de junio de 2020 cita en sus considerandos el Decreto Legislativo 682 de 2020, no lo es menos que, en manera alguna lo desarrolla, razón por la que no es posible someterlo al referido control inmediato de legalidad.

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 00065 de 18 de junio de 2020, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar al Alcalde del municipio de Girón – 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



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC

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:

c591005aabf985ae5c4a7f5888316819d305d9a8c2a43dca5b833ccee945f608

Documento generado en 26/06/2020 01:26:39 PM