



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

Bucaramanga, junio once (11) de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA
680012333000-2020-00262-00

Demandante: MUNICIPIO DE GUADALUPE

Norma que se revisa: DECRETO No. 023 DEL 11 DE ABRIL DE 2020

Medio de Control: INMEDIATO DE LEGALIDAD

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ y artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander control de legalidad sobre el Decreto No. 023 del 11 de abril de 2020, "Por el cual se amplía el período de aislamiento preventivo obligatorio en virtud de la emergencia sanitaria general por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de Guadalupe."

ANTECEDENTES

Acto sometido a control

"DECRETO No. 023
(Abril 11)

"Por el cual se amplía el período de aislamiento preventivo obligatorio en virtud de la emergencia sanitaria general por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de Guadalupe."

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE SANTANDER,

El 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 artículos 14, 199 y 2020 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994 y, el Decreto 531 del 8 de abril de 2020

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Adoptar las medidas establecidas en el decreto 531 del 8 de abril de 2020, por lo cual se continuará con el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Guadalupe Santander, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

¹ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción".

² "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".



ARTICULO SEGUNDO: Adoptar lo estipulado en el artículo 3, artículo 4, artículo 6, artículo 7 y artículo 8 del decreto nacional 531 del 8 de abril de 2020, emanado de la presidencia de la república.

PARAGRAFO: No será tenido en cuenta lo contemplado en el parágrafo 5 del decreto 531 del 8 de abril de 2020 emanado de la presidencia, el cual fue derogado por otro decreto presidencial.

ARTÍCULO TERCERO. GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades; contempladas en el decreto ley 457 del 22 de marzo de 2020 en su artículo 3:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
4. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales,



mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.

17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministro de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.

20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

22. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

23. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

24. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

25. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

26. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.



27. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

28. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.

El superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.

29. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

30. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

31. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

32. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

34. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales — BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

35. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

ARTÍCULO CUARTO. Garantías para el personal médico y del sector salud. Las autoridades municipales y de policía, velarán para que no se impida, obstruya, o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados, con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.



ARTICULO QUINTO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue, y en lo que corresponda la aplicación de las sanciones de la ley 1801 de 2016.

ARTICULO SEXTO. El funcionamiento de la plaza de mercado, el servicio de báscula y guías de movilización de ganado para consumo humano, se realizará todos los días desde las 6:00 a.m., hasta las 12:00 m.

ARTÍCULO SEPTIMO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

En el acápite de consideraciones el Alcalde del Municipio de Guadalupe precisó:

- Los mandatos superiores consignados en los artículos 2 que trata de los fines esenciales del Estado; 24 que reconoce el derecho de circulación y de sus limitaciones en criterio de la jurisprudencia constitucional – sentencia T-483 de 1999; 44 y 45 que consagra los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, y la obligación del Estado de garantizar su pleno derecho.
- El deber de los Alcaldes ejercer las funciones asignadas por la Constitución, Ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo en relación con la conservación del orden público en el municipio (artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 12 de la Ley 1551 de 2012).
- La calidad de autoridades de policía del Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, entre otros. (artículo 198 de la Ley 1801 de 2016)
- Haberse adoptado como medida preventiva la restricción de circulación, consumo de bebidas embriagantes, etc., para mitigar o controlar la extensión de los efectos del coronavirus COVID-19, por el Alcalde del Municipio de Guadalupe por Decretos Nos. 16 y 18 de 2020.
- Haberse impartido instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, y el mantenimiento de orden público, por parte del Gobierno Nacional por Decreto No. 531 del 8 de abril de 2020.
- Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud, y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario el ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del Municipio de Guadalupe.

Trámite en única instancia

El magistrado sustanciador mediante auto del 16 de abril de 2020, avocó conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto No. 0124 del 12 de abril de 2020; corrió traslado a la Procuradora 159 II Delegada para Asuntos Administrativos, para que rindiera concepto; y ordenó pedir antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.



CONSIDERACIONES

Acerca de la Competencia

El Acuerdo núm. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad, que en virtud del art. 151.14 de la Ley 1437 de 2011 y el Art. 185 ibídem, recaen en este Tribunal.

Problema Jurídico

¿El Decreto No. 023 del 11 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Guadalupe – Santander se ajusta a la normatividad que regula el estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 de 2020 y, sus decretos reglamentarios?.

Solución al Problema Jurídico Planteado

Del Medio de Control Inmediato de Legalidad.

El Honorable Consejo de Estado³ ha señalado que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Carta Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. Es así que señala:

“En línea con cuanto se viene señalando, la Constitución Política de 1991, al regular los estados de excepción, dispuso una serie de controles tanto de orden político como de tipo jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, pasando por los decretos legislativos que lo desarrollan y hasta las determinaciones adoptadas por otras autoridades con el fin de concretar, en cuanto ello resultare necesario, los cursos de acción trazados en los decretos con fuerza de ley proferidos al amparo de las facultades derivadas de la invocación del régimen extraordinario; es así cómo el Legislador Estatutario, con fundamento en lo normado por la letra e) del artículo 152 de la Carta Política, estableció, en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 —Estatutaria de los Estados de Excepción—, la figura del control oficioso e “inmediato” de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, sentencia de 5 de marzo de 2012, actor: Gobierno Nacional en contra del Decreto 861 de 2010, Rad. 110010315000-2010-00369-00



desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”, en los siguientes términos:

“Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”.

Así, el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los derechos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión a la declaratoria del estado de excepción.

En cuanto a los requisitos del control inmediato de legalidad, el Honorable Consejo de Estado⁴, precisó que:

“(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto del 15 de abril de 2020, expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00



horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

...

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático.

(...)” (Negrillas fuera del texto)

El Estado de emergencia.

El artículo 215 de la Carta Política reglamenta el estado de emergencia. La citada disposición constitucional consagra la declaratoria de este evento extraordinario “Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 [guerra exterior] y 213 [conmoción interior] que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”.

En estos eventos, la norma superior faculta al Presidente, con la firma de todos los ministros, a declarar el estado de emergencia “... por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”, y con fundamento en tal medida, podrá, de igual manera, dictar decretos con fuerza de ley destinados “exclusivamente” a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, decretos que sólo deberán regular materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y en forma transitoria, podrán establecer nuevos tributos o modificar los existentes. Es otras palabras, deben ser medidas provisionales tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de excepción.

La Honorable Corte Constitucional en sentencia C-386 de 2017, analizando la figura de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, estableció como requisitos materiales de este evento:



- a. Que se trata de una calamidad pública, la cual “se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico”.
- b. Que dicha eventualidad de carácter catastrófico no sea únicamente de carácter grave, “es decir, que tenga entidad propia de alcances e intensidad traumáticos, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico”, sino que también debe ser “imprevista, es decir, diferente a lo que se produce regular y cotidianamente, esto es, sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo”.
- c. Que la calamidad pública no debe ser generada por efectos de una guerra exterior o un estado de conmoción, que es a lo que se ha llamado “presupuesto de identidad”.
- d. Que efectivamente las facultades ordinarias de que las dispone el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos resulten insuficientes y efectivamente desborden la capacidad de atención ordinaria del sistema nacional para prevención y atención de desastres, que es aquello que específicamente se verifica mediante el denominado juicio de subsidiariedad.

Examen del Decreto objeto control de legalidad

i. Presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

a. Que se trate de un acto de contenido general. De la lectura íntegra del Decreto No. 0124 del 12 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Bucaramanga – Santander, se observa que en éste se desarrolla las siguientes determinaciones: (i) decretar el aislamiento preventivo obligatorio de los residentes del Municipio de Bucaramanga a partir de las cero horas (00:00) del 13 de abril de 2020, y hasta las cero horas (00:00) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; (ii) adoptar todas las medidas e instrucciones implementadas en los artículos 3, 4, 7, y 8 del Decreto Nacional No. 531 del 8 de abril de 2020, relacionadas con las excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio, garantías para el personal médico y del sector salud e inobservancia de las medidas sanitarias, e (iii) implementar horario de funcionamiento de la plaza de mercado, el servicio de báscula y guías de movilización de ganado para el consumo humano.



El Tribunal concluye que el Decreto No. 023 del 11 de abril de 2020 corresponde a una decisión administrativa de carácter general, porque, las medidas implementadas con ocasión a la declaratoria del estado de excepción por causa del coronavirus – COVID-19, cobijan, sin distinción alguna, a todos los habitantes del Municipio de Guadalupe. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad.

b. Que el acto administrativo general sea expedido en el ejercicio de la función administrativa. El Honorable Consejo de Estado ha definido la función administrativa como “aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”⁵. En el presente caso, dicho concepto jurídico se materializa al advertirse que la Constitución Política de Colombia en su artículo 1º reconoce autonomía a las entidades territoriales, y el artículo 311 define “[a]l municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

Por su parte, el artículo 314 ibídem señala que “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio...”. A su turno, el artículo 315 superior consagra las funciones del Alcalde, entre las que se resalta: Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

En este orden de ideas, se observa que el Decreto No. 23 de 2020 fue expedido por autoridad administrativa -el Alcalde del Municipio Rionegro-, en ejercicio de función administrativa, con la adopción de medidas de aislamiento preventivo obligatorio, restrictivas del derecho de la circulación de los ciudadanos residentes de esta localidad, y como autoridad de policía en el territorio de su jurisdicción.

c. Que se trate de un acto administrativo general en ejercicio de la función administrativa con la finalidad de desarrollar los decretos legislativos dictados en el estado de emergencia económica, ecológica y social.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de lo Contencioso 10, Consejera Ponente: Sandra Lisseth Ibarra Vélez, sentencia del 11 de mayo de 2020, expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00



Frente al asunto, en reciente pronunciamiento, el Máximo Tribunal Contencioso Administrativo⁶ precisó el alcance de los actos administrativos emitidos en el marco de emergencia generada por el COVID -19 que pueden ser objeto del control inmediato de legalidad, estimando que deben incluirse todos aquéllos que se deriven del estado de excepción aunque sean fundamentados en normas ordinarias dictados por autoridades administrativas, a efectos de garantizar el derecho a la tutela efectiva. Concluyendo que el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 debe actualizarse atendiendo a la realidad social creada por dicha enfermedad.

Asimismo, el H. Consejo de Estado al estudiar las características esenciales del medio de control de legalidad, determinó que son objeto de este estudio **“las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción o para afrontar la emergencia del COVID-19, mientras mantuvieron sus efectos”**.

En el sub iudice, el Decreto No. 023 de 2020 fue expedido en desarrollo del Decreto No. 531 del 8 de abril de 2020⁷, el cual guarda relación directa con el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por causa de la pandemia del coronavirus – COVID-19, declarado por el Presidente de la República mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 superior y la Ley 137 de 1994. Bajo este escenario, la medida de aislamiento preventivo obligatorio constituye una medida necesaria para hacer frente a la crisis derivada del coronavirus; y si bien las normas que se citan en el Decreto No. 531 de 2020, el Honorable Consejo de Estado amplió el conocimiento de los actos objeto de control de legalidad, incluyendo aquellos que se deriven del estado de excepción aunque sean fundamentados en normas ordinarias dictados por autoridades administrativas, a efectos de garantizar el derecho a la tutela efectiva.

En conclusión, se cumple con el presupuesto de desarrollar decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez, auto del 15 de abril de 2020, Rad. 11010315000-2020-01006-00. Asunto: rechazo de medio control inmediato de legalidad.

⁷ “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”



ii. Análisis del contenido del acto objeto de control.

La Sala Plena del Tribunal procede al estudio del presupuesto de conexidad material que "... trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.⁸"

La Corporación encuentra satisfecho el citado presupuesto material respecto del Decreto No. 023 del 11 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Guadalupe - Santander, por medio del cual amplía el período de aislamiento preventivo obligatorio de conformidad con lo dispuesto por el Gobierno Nacional a través de Decreto No. 531 del 8 de abril de 2020⁹, guarda relación directa con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción por el Presidente de la República mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, esto es, la propagación vertiginosa de la enfermedad por coronavirus a nivel mundial que está afectando significativamente la salud de las personas al presentarse una sintomatología compleja que actualmente no cuenta con un tratamiento, medicamento o vacuna para combatirla; por lo cual, la Organización Mundial de la Salud recomienda el distanciamiento social como respuesta eficaz para contener la extensión de los efectos del virus.

En efecto, adviértase que el Decreto No. 023 de 2020 fundamenta la medida de aislamiento obligatorio preventivo en el marco de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus que dio lugar al estado de excepción declarado mediante Decreto No. 417 de 2020 en virtud del artículo 215 superior; de manera que, la medida resulta ser necesaria para contener la extensión de los efectos negativos de la pandemia en la salud de los habitantes del Municipio de Guadalupe; proporcional ante la gravedad de los hechos que está afrontando el país por causa del COVID-19 y, tiene por finalidad conjurar las causas de la actual crisis, cumpliendo así los presupuestos materiales previstos en la Ley 136 de 1994.

Adicionalmente, la medida de aislamiento preventivo obligatorio expone de manera clara y concreta las razones por las cuales resulta necesario la limitación del derecho de circulación para proteger la vida y la salud de la población, al demostrar que el distanciamiento social reduce el riesgo de contagio del coronavirus – COVID-19, según lo informado por organismos internacionales y ante la ausencia de un tratamiento médico aprobado para

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Comisión Número 10, Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 1 de mayo de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-00944-00.

⁹ "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."



combatirla, satisfaciendo así la exigencia de motivación en estos eventos contemplada el artículo 8° de la Ley 137 de 1994¹⁰.

En cuanto a las excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio, el Decreto No. 023 del 11 de abril de 2020 hace referencia a los treinta y cuatro (34) eventos en los cuales las personas pueden ejercer el derecho a la circulación establecidos por el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 531 del 8 de abril de 2020, cuya finalidad se orienta a garantizar el desarrollo de actividades esenciales para preservar la vida, salud y supervivencia de los residentes durante la emergencia sanitaria; considerando la Sala Plena en casos análogos estar dentro de las discrecionalidades del alcalde de acuerdo con las características propias de ese territorio.

Respecto de las garantías para el personal médico y del sector salud adoptada en el artículo 4° del Decreto No. 023 de 2020, la Sala Plena encuentra que tal disposición se sustenta en el Decreto Nacional No. 531 de 2020 (artículo 7°), que impone el deber a las máximas autoridades territoriales de velar por la seguridad de los profesionales de la salud para confrontar la emergencia sanitaria; por lo que, resulta claro que el Alcalde del Municipio de Guadalupe está propendiendo por el cumplimiento de las medidas sanitarias implementadas en el marco de excepción.

En igual sentido, el Tribunal considera ajustado el artículo 5° del Decreto No. 023 de 2020, que trata sobre las consecuencias jurídicas a la inobservancia del aislamiento preventivo obligatorio. Lo anterior, por cuanto el Alcalde del Municipio de Guadalupe, en virtud de sus deberes constitucionales dada su condición de servidor público¹¹, está previniendo a la comunidad que el desconocimiento de las medidas sanitarias adoptadas para prevenir la propagación de la pandemia conlleva a la infracción de normas penales penal

Lo anterior, no significa usurpación de competencias de las autoridades legislativas ni judiciales, por cuanto, en primer lugar, el mandatario local no está prescribiendo ningún tipo penal, dado que el Legislador previamente definió que la violación de medidas sanitarias

¹⁰ Ley 136 de 1994, "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"

"ARTÍCULO 8o. JUSTIFICACIÓN EXPRESA DE LA LIMITACIÓN DEL DERECHO. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias."

¹¹ Constitución Política de Colombia, inciso 2° del Artículo 2. Son fines esenciales del Estado.

"...

La autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y **para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.**" (Negrillas fuera del texto)



trae consecuencias penales¹². En segundo lugar, no se arroga la facultad sancionatoria, en tanto la disposición bajo revisión sólo está advirtiendo a la ciudadanía las implicaciones jurídicas derivadas de la inobservancia del aislamiento preventivo obligatorio.

Igualmente, se encuentra ajustado el artículo 6° del citado decreto, en el que se establece un horario de funcionamiento de la plaza de mercado, servicio de báscula y guías de movilización del ganado, por cuanto tales actividades se enlistan dentro de las excepciones a la medida de distanciamiento social previstas en el Decreto No. 531 de 2020, ajustándose el decreto municipal a las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional para garantizar la debida ejecución del aislamiento preventivo obligatorio.

Finalmente, se constata que el acto administrativo objeto de control estableció la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio de Guadalupe – Decreto No. 023 del 11 de abril de 2020-, a partir de las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020 y hasta las cero horas (00:00) del día 27 de abril de 2020; ajustándose así al período de tiempo determinado por el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 531 del 8 de abril de 2020 para la ejecución de dicha medida; por lo cual, la Sala puede concluir que el decreto municipal se expidió con plena observancia de la normatividad que reglamenta el estado de excepción

Con base en lo expuesto, el Tribunal concluye que el Decreto No. 023 del 11 de abril de 2020, se encuentra ajustado a derecho mientras produjo efectos.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

Primero. DECLARAR ajustado a derecho mientras estuvo vigente el Decreto No. 023 del 11 de abril de 2020, expedido por el Municipio de Guadalupe – Santander, por las razones expuestas en este proveído.

Segundo. NOTIFICAR el presente fallo por medios electrónicos, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

¹² Ley 599 de 2000, por el cual se expide el Código Penal.

"ARTICULO 368. VIOLACION DE MEDIDAS SANITARIAS. <Pena aumentada por el artículo 1 de la Ley 1220 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años."



Parágrafo. El Municipio de Guadalupe deberá publicar la presente decisión en su portal web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Aprobado en Sala según Acta No. 015 / 2020.

Original Aprobado

IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado Ponente

Salvamento de voto

CLAUDIA PATRICIA ARCE PEÑUELA
Magistrada

Original Aprobado

JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado

Original Aprobado

MILCIADES RODRIGUEZ QUINTERO
Magistrado

Original Aprobado

SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

Original Aprobado

RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado