



Bucaramanga, ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020)

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Medio de control	INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado	680012333000-2020-00204-00
Providencia	SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA
Acto Objeto de Control	Decreto núm. 018 (24 de marzo de 2020) <i>“POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE SANTANDER”</i> proferido por el Alcalde Municipal
Notificaciones Electrónicas	<ul style="list-style-type: none"> - MUNICIPIO DE GUADALUPE: alcaldia@guadalupe-santander.gov.co - FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE SAN GIL – UNISANGIL: derechosangil@unisangil.edu.co - UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS DE BUCARAMANGA: decder@ustabuca.edu.co - MINISTERIO DEL INTERIOR: notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co - COMANDANTE DE POLICÍA DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER: desan.coman@policia.gov.co - MINISTERIO PÚBLICO: dfmillan@procuraduria.gov.co

Procede la Sala Plena a proferir Sentencia de Única Instancia dentro del medio de control de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

I.- ACTO OBJETO DE CONTROL

El **Decreto núm. 018 (24 de marzo de 2020)** *“POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE SANTANDER”* proferido por el Alcalde Municipal de Guadalupe – Santander, a continuación, se transcribe la integridad del texto:

“a. Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las 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.

Control Inmediato de Legalidad
Expediente No. 680012333000-2020-00204-00
Sentencia de Única Instancia

b. Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

"El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales".

c. Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

d. Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

e. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

f. Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó:

"En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley" (...)

g. Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

h. Que de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente del presente de la República para el mantenimiento de orden público.

i. Que 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.

**Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander**

Control Inmediato de Legalidad
Expediente No. 680012333000-2020-00204-00
Sentencia de Única Instancia

j. 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 asignan 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 (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

k. Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

l. Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

ll. Que de conformidad con 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. m. Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

n. Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

o. Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

p. Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

q. Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

r. Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden

Control Inmediato de Legalidad
Expediente No. 680012333000-2020-00204-00
Sentencia de Única Instancia

público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.

s. Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República.

t. Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo 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 Coronavirus COVID-19.

u. Que mediante los Decretos 013 y 016 de 2020, emanados del Despacho de la Alcaldía, se adoptó como medida preventiva restricción a la circulación. Consumo de bebidas embriagantes, entre otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID19.

v. Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

w. Que 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 Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

x. Que por lo anterior, y 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 ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del Municipio de Guadalupe, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar 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 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. 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.

Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa de Santander

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.*
5. *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 revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
19. *Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.*
20. *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.*
21. *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.*

22. 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.

23. 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.

24. 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 qué trata el presente artículo.

25. 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.

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

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

28. 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.

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

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria 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 TERCERO. ADOPCION. Conforme a las instrucciones y parte resolutive, acoger en todo lo correspondiente y concerniente las medidas adoptadas por el decreto ley presidencial 457 del 22 de marzo de 2020.

ARTÍCULO CUARTO. 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.

ARTICULO QUINTO. *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 SEXTO. VIGENCIA. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias (...)*

II.- EL TRÁMITE

Se avocó conocimiento por medio de auto del 27 de marzo de 2020 y ordenó: (i) la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto núm. 018 (24 de marzo de 2020), (ii) pedir antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión, (iii) invitar a entidades públicas y universidades a presentar su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del término de tres (3) días, y (iii) corrió traslado a la Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos, con el fin de que rindiera concepto.

III.- INTERVENCIONES

1. Fundación Universitaria de San Gil - UNISANGIL

La decana de la facultad de ciencias jurídicas y políticas, presenta concepto de legalidad dentro del proceso de la referencia, indicando que mediante Decreto Legislativo 418 del 18 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional, otorga facultades a los gobernadores y alcaldes para adoptar medidas tendientes a conservar el orden público a fin de evitar la propagación del COVID 19, sin perjuicio de la competencia exclusiva del presidente de la república en dicha materia. En cumplimiento, el alcalde del municipio de Guadalupe Santander, expide el decreto municipal número 18 de 24 de marzo de 2020 a fin de conservar el orden público y enfrentar la pandemia de manera pronta y en tiempo real.

Señala que, el Gobierno Nacional con el ánimo de coordinar con las gobernaciones y alcaldías, en asuntos de orden público, otorgo facultades a sus dirigentes, mediante el decreto 420 de 24 de marzo de 2020, para que cada entidad territorial prohiriera los actos administrativos necesarios para mantener el orden público en su territorio, y por su parte el decreto 457 de 22 de marzo de 2020, ordena la implementación del aislamiento

preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, para lo cual otorga facultades a los gobernadores y alcaldes para que expidan los actos administrativos que garanticen el cumplimiento de las medidas consignadas en dicho decreto.

Anota que, la motivación del decreto 018 del 2020, se encuentra ajustado a la constitución y a la ley vigente y a las motivaciones que se implantaron en el decreto 417 contentivo de la declaratoria de estado de excepción, toda vez que la limitación al derecho de libre circulación, encuentra justificación en los términos descritos por la misma Corte Constitucional en sentencia T- 483 de 1999, en la que se describe ante qué circunstancias es posible limitar la circulación de las personas al interior del territorio nacional, encontrando que es viable hacerlo ante la defensa de derechos de mayor categoría, atendiendo, además, a criterios de necesidad, racionalidad y proporcionalidad, lo que a todas luces se evidencia en la situación que actualmente se viven en Colombia ante la presencia de la pandemia del corona virus, razón por la cual, se encuentra que este no fractura de ningún modo la normatividad vigente, por lo que deberá ser declarado legal.

2. Universidad Santo Tomás de Bucaramanga

La decana de la facultad de derecho de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga, presenta las consideraciones que han sido producto de la reflexión de miembros del grupo de Investigación Estado derecho y políticas públicas manifestando que, el decreto objeto del control inmediato de legalidad, goza aún de la presunción de legalidad, a pesar de la expedición por parte del Gobierno Nacional del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, a través del cual se derogó expresamente el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, norma que sirvió de fundamento para la adopción del acto administrativo que ahora ocupa la atención del tribunal *ut supra*. En otras palabras, corresponde pronunciarse sobre la validez del Decreto No. 018 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Guadalupe, para determinar si su contenido normativo estuvo o no ajustado a derecho, durante el tiempo de su vigencia.

Resalta que, el decaimiento o pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo no constituye causal de nulidad del mismo y opera automáticamente, hacia el futuro e *ipso iure*, es decir no requiere declaración en sede administrativa o judicial. De modo que, para que impere el orden jurídico y el restablecimiento de la legalidad, posiblemente afectada o no por el decreto que ahora ocupa la atención del Tribunal, es necesario un pronunciamiento definitivo por parte de esta autoridad al respecto, comoquiera que dicho decreto actualmente se presume legal y rigió diversas situaciones ocurridas durante su vigencia.

Así mismo, advierte que, en lo relacionado con el contenido del decreto objeto de estudio, la declaratoria del Estado de Emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020, guarda estricta relación con el decreto enjuiciado. En este sentido, anota que nuestro sistema jurídico impone el deber de sometimiento de las normas de inferior jerarquía y les impide producir, modificar, o limitar normas superiores, de conformidad con el principio constitucional de legalidad, en virtud de lo cual el acto administrativo ha sido construido de acuerdo con el ordenamiento jurídico y contiene todos los elementos requeridos para la su expedición en el caso particular, en virtud de la declaratoria de emergencia suscitada y con el propósito de contrarrestar la crisis actual y prevenir la propagación de sus efectos.

Puntualiza que la naturaleza jurídica del acto administrativo en cuanto a la presunción de legalidad es *iuris tantum* y es que la situación que hoy nos convoca tiene origen en el Decreto 417 de 2020, y mediante el Decreto 457 de 2020, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus – Covid-19 . Las circunstancias extraordinarias que concurren, sin duda, constituyen una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud, tanto por el elevado número de ciudadanos afectados como por el posible riesgo para sus derechos.

Expresa que, el artículo 84 de la ley 136 de 1994 y literal b) del artículo 91 *ibidem* se señala la naturaleza jurídica del Alcalde, así como las funciones que ostenta en relación con el orden público, respectivamente, lo que permite que mediante un acto administrativo motivado se adopten medidas de aislamiento preventivo obligatorio, en situaciones en las que se declare el Estado de emergencia y es que las medidas adoptadas guardan una relación intrínseca con la situación que dio origen al estado de emergencia declarado y que actualmente afecta al mundo, las medidas temporales de carácter extraordinario adoptadas en decreto No 018 del 24 de marzo de 2020 fueron promulgadas con el fin de mitigar los efectos adversos en la salud de la población del municipio de Guadalupe, siendo imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas dada la gravedad actual ya que no suspenden ni trasgreden los derechos fundamentales. En los anteriores términos se advierte entonces, que sus consideraciones jurídicas y fácticas, al igual que las medidas adoptadas en todos sus artículos, respetan el ordenamiento y existe entre éstas correlación, razonabilidad y proporcionalidad, en función de la loable finalidad de mitigar los riesgos que representa el COVID-19, lo que justifica que el Tribunal declare que aquel decreto *“estuvo ajustado a derecho mientras produjo efectos”* y descarte la posibilidad de anularlo, en tanto la voluntad de la administración fue acertada y no merece juicio de reproche o reparo de legalidad alguno.

3. Ministerio del Interior

El Subdirector para la Seguridad y Convivencia Ciudadana (E), refiere que una vez revisado el contenido del acto administrativo remitido, se advierte que no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la Republica “durante” la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

De esa forma, señala que por el contrario, si bien contiene medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático

de legalidad previsto en los artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico. Lo anterior, sin perjuicio del control judicial que se pudiera ejercer sobre dicho acto administrativo a través de los medios de control ordinarios respectivos, previstos en Ley 1437 de 2011.

4. Comandante de Policía del Departamento de Santander

Manifiesta que, los alcaldes adoptan y adecuan las disposiciones nacionales y departamentales a las características propias de sus jurisdicciones, atendiendo su propio contexto social, económico y cultural, sin emitir actos administrativos, directrices u órdenes que generen una limitación mayor a los derechos de sus habitantes, que aquellas ya impuestas a nivel nacional, en virtud de lo cual el Departamento de Policía Santander — Estación de Policía Guadalupe, ha venido dándole aplicación al Decreto Municipal, dentro de un marco de prevención y control, desarrollando múltiples y diversas actividades en procura de cumplir con la misionalidad que constitucionalmente le ha sido otorgada a la Policía Nacional, de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz, esto dentro del marco concreto que impone la declaratoria nacional del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Indica que, el Decreto No. 018 de 2020 faculta a la Policía Nacional para ejercer vigilancia y control del cumplimiento de las medidas dispuestas, de conformidad con la Ley 1801 de 2016 y demás normas vigentes aplicables, se le otorgó de manera concreta la facultad legal para actuar en la jurisdicción del municipio en el Estado de Emergencia generado por el COVID-19, lo que le otorga a dicha institución el fundamento necesario para que sus actuaciones, estén revestidas de legalidad.

Concluye que, el Departamento de Policía Santander no avizora vicio o irregularidad alguno que pueda afectar el Decreto Municipal No. 018 de 2020, y que consecuentemente pueda generar su nulidad. No se ha evidenciado que el

precitado decreto haya sido expedido con infracción de los Decretos Legislativos expedidos en el actual estado de excepción, en los cuales debía fundamentarse, así como tampoco que quien lo expidió carezca de competencia para ello, ni que se haya emitido de forma irregular desconociendo las disposiciones del gobierno nacional; su motivación está fundamentada en aspectos fácticos y jurídicos ajustados al contexto que actualmente se vive en el mundo y concretamente en Colombia, siguiendo las órdenes emitidas por el Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, sin que tampoco se observe desviación de las atribuciones propias del señor alcalde municipal en su expedición.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos adscrita al Despacho del suscrito Magistrado, refiere que una vez superado el análisis meramente formal de procedencia del control extraordinario (análisis efectuado en el auto que avocó conocimiento), en esta oportunidad procesal, es del caso definir si dicho control también es procedente a partir de un examen material o de fondo, esto es, en atención al contenido y alcance material del acto administrativo remitido para control.

Advierte que, se debe examinar, si el Decreto 018 del 24 de marzo de 2020 del Alcalde del Municipio de Guadalupe contiene una medida administrativa de carácter general que en la práctica haya implicado el ejercicio de un poder extraordinario del Estado o de una facultad excepcional del Gobierno. En primer lugar, porque, aunque no se citan de modo expreso en el decreto remitido no pueden pasarse por alto las competencias definidas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016. En efecto, dicho artículo, a pesar de no haber sido citado dentro de los fundamentos expresos de la decisión, bien puede entenderse como fundamento de la misma, pues tanto la jurisprudencia constitucional que se cita de modo literal en las consideraciones del acto como otras normas que sí se citan allí de la Ley 1801 de 2016, están claramente referidas a los poderes de policía administrativa.

Aduce que, en segundo lugar, no sobra recordar que la competencia para ordenar un aislamiento preventivo obligatorio existe en el ordenamiento desde la Ley 9 de 1979. Es pues, una tradicional competencia de policía

administrativa reservada para ciertas situaciones de anormalidad que, bien podrían coincidir o no con un estado de excepción. Ciertamente, el artículo 591 de esa ley también permite enmarcar el decreto remitido en el escenario de las competencias ordinarias de la administración. Y en tercer lugar, normas similares a las anteriores, que también sirven de fundamento al decreto remitido aunque no se mencionen en él, son las que encontramos en el Decreto 780 de 2016.

Así mismo, en cuarto lugar, una norma igualmente propia del régimen de policía administrativa que sí se cita como fundamento expreso de la decisión a y es la del artículo 205 del Código Nacional de Policía y de Convivencia, la competencia del numeral 16 del artículo citado, es relevante para el caso, comoquiera que, en estricto sentido, a través del decreto municipal no se ejerció, en realidad, un poder reglamentario, pues en últimas de lo que se trató fue de adoptar en el Municipio idénticas medidas sanitarias a las que ya había adoptado, dos días antes, el Presidente de la República mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

En igual sentido, en quinto lugar, precisa que el decreto presidencial adoptado en el nivel municipal mediante el decreto remitido, esto es, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, no es un decreto legislativo. Luego, mal podría decirse, desde el punto de vista del análisis material que nos ocupa, que por hacer mención del citado decreto presidencial el decreto remitido desarrolla, en estricto sentido, un decreto legislativo. y, en sexto lugar es pertinente al caso la consideración hecha por la Corte Constitucional en la sentencia C-820 de 2002, al indicar esa Alta Corporación que en un estado de excepción las medidas administrativas excepcionales son aquellas que materialmente desborden, entre otros, los poderes de policía administrativa.

En ese contexto, solicita al Magistrado Ponente y a los demás integrantes de la Sala que se declare improcedente el medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 018 del 24 de marzo de 2020, comoquiera que las medidas generales allí adoptadas no implicaron el ejercicio de un poder extraordinario del Estado o una facultad excepcional del Gobierno que supere las facultades administrativas ordinarias, sino que fueron resultado del ejercicio de una competencia ordinaria (policía administrativa), propia de las

instituciones jurídicas del estado de normalidad aunque susceptible de aplicarse en el escenario de los estados de excepción.

V.- CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala Plena

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 136, el numeral 14 del artículo 151, artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, corresponde a esta Corporación en Sala Plena el estudio del control inmediato de legalidad - de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales de su jurisdicción-

2. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes y las consideraciones expuestas le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar: ¿Si el medio de control avocado resulta procedente para analizar de fondo, y si esta ajustado a derecho el Decreto Municipal núm. 018 (24 de marzo de 2020)¹ proferido por el alcalde de Guadalupe – Santander, en relación a la conveniencia de estado de excepción y el Estado de Derecho que nos asiste?

Tesis de la Sala Plena: Si, parcialmente en razón a que el **Decreto Municipal núm. 018 (24 de marzo de 2020)** cumple los requisitos de procedencia para ser sometido al medio de control Inmediato de Legalidad, debido a que fue expedido por autoridad administrativa y las medidas adoptadas para implementar el Aislamiento Preventivo Obligatorio guardan relación directa con el Estado de Excepción de *“Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, declarado en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y asimismo, se encuentra ajustado materialmente a los presupuestos jurídicos del estado de

¹ *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Guadalupe Santander”*

excepción, la Ley Estatutaria 137 de 1994, salvo la disposición establecida en el artículo 4º, relativa a las sanciones penales que se derivan de su inobservancia, resaltándose que, este criterio ha sido adoptado por esta Corporación en Sala Plena² en varios casos análogos donde se sostuvo que los actos objetos de control de conformidad con el Decreto 457 de 2020 tiene como **causa material** el Decreto Legislativo No.417 de 2020, cuya exequibilidad para la fecha de esta sentencia constituye cosa juzgada.

3. Marco Normativo y Jurisprudencial

3.1 Naturaleza y procedencia del control inmediato de legalidad

La Constitución Política de Colombia al establecer los estados de excepción (artículos 212, 213 y 215), determinó diferentes mecanismos de control tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse las decisiones que los declaran, los desarrollan (decretos legislativos) y las medidas generales dictadas ejercicio de la función administrativa y con fundamento en los mismos, siendo la finalidad de esos controles la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en la norma superior y la Ley estatutaria para su ejercicio.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad esta previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, siendo un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, producto de la **declaratoria de los estados de excepción** en cualesquiera de sus modalidades. La citada norma, le atribuyó la competencia del **control de legalidad** a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan los decretos, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales, revistiéndolo por tanto de un carácter jurisdiccional, regla que fue nuevamente reproducida

² Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 3 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp.680012333000-**2020-00228-00**. Control Inmediato de Legalidad; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 2 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-**2020-00243-00**. Control Inmediato de Legalidad; y Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 18 de mayo de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-**2020-00224-00**. Control Inmediato de Legalidad

en el artículo 136 y en el numeral 14 del artículo 151, en concordancia con el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, la Jurisprudencia del Consejo de Estado³ ha señalado que, en cuanto a su procedencia, la letra del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. *En primer lugar*, debe tratarse de un acto de contenido general; *en segundo*, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, *en tercero*, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Por consiguiente, el control inmediato de legalidad es inmediato e integral y se ejerce frente a: *“(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”*. Al respecto de los dos primeros incisos i) y ii), le corresponden a la Corte Constitucional, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Política, decidir *definitivamente* sobre su constitucionalidad⁴, asimismo, para el control de las medidas señaladas en el inciso 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.

Igualmente, en la sentencia del 31 de mayo de 2011⁵, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

«La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos

³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014. Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth. Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA)

⁴ La Constitución Política de Colombia 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.

⁵ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

*"De acuerdo con esta regla son **tres los presupuestos** requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:*

- 1. **Que se trate de un acto de contenido general.***
- 2. **Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa,***
y
- 3. **Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción».** (Negrilla para la ocasión)*

Es de resaltar que estos presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad y su alcance fueron nuevamente reiterado por el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944).

Del mismo modo, este control inmediato de legalidad ha sido caracterizado por la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, así:

*"(i) Su carácter **jurisdiccional**, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

*(ii) Su **integralidad**, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"⁷ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye*

"... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”;

*(iii) Su **autonomía**, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.*

*(iv) Su **inmediatez o automaticidad**, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que*

“el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal⁸.

*(v) Su **oficiosidad**, consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones*

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 16 de junio de 2009; Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Ref.: 11001-03-15-000-2009-00305-00.

respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;

*(vi) El tránsito a **cosa juzgada relativa** que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o “inmediato” en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para “con el resto del ordenamiento jurídico”, razones tanto de índole pragmático —la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)*

*(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su **compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios** a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos” (Negrilla fuera de texto original).*

Cabe destacar que, estas características del control inmediato de legalidad han sido precisadas recientemente por el Consejo de Estado, Sala 11 Especial de Decisión, Magistrada Ponente, Stella Jeannette Carvajal Basto, en providencia de fecha 22 de abril de 2020, radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A, a saber:

*“(i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral***

*dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos”.*

Así mismo, la Ley 137 de 1994⁹, es clara en prescribir dentro del **control material o de fondo** que las facultades a que se refiere esa norma no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se **cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad**, entre otros, y el **juicio de conexidad material**¹⁰, esto es, en el estado de emergencia económica, social o ecológica, el artículo 215 dispone que mediante tal declaración el presidente de la república, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley *“destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”* y que dichos decretos *“deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”*.

⁹ **ARTÍCULO 96. USO DE LAS FACULTADES.** Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.

ARTÍCULO 10. FINALIDAD. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

ARTÍCULO 11. NECESIDAD. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

ARTÍCULO 12. MOTIVACIÓN DE INCOMPATIBILIDAD. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

ARTÍCULO 13. PROPORCIONALIDAD. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

ARTÍCULO 14. NO DISCRIMINACIÓN. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil”.

¹⁰ Este juicio se establece directamente en la Constitución y se desarrolla en varias disposiciones de la ley estatutaria

4. Análisis del acto objeto de control del control inmediato de legalidad.

4.1 Presupuestos de procedibilidad

✓ Que se trate de un acto de contenido general

De la revisión del Decreto Municipal núm. 018 (24 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal de Guadalupe - Santander, se advierte que en éste desarrolla las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, en virtud de lo dispuesto por el Presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020. En este sentido, la Sala Plena anota que las disposiciones contenidas en el decreto objeto de control son de carácter general y sus estipulaciones se dirigen a todos los residentes del Municipio de Guadalupe, con la finalidad de realizar las acciones necesarias para la atención inmediata de la emergencia derivada de la propagación del COVID19, en relación con el estado de emergencia declarado.

✓ Que el acto administrativo general sea expedido en el ejercicio de la función administrativa

En el caso concreto el Municipio de Guadalupe – Santander, corresponde a una entidad territorial por expresa disposición constitucional (artículo 286) y al revisar el texto del Decreto Municipal núm. 018 (24 de marzo de 2020), es claro, que fue expedido en ejercicio de la función administrativa de acuerdo con la Constitución Política en su artículo 314 establece que “*En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio...*” y a su vez, el artículo 315 estipula que las funciones del alcalde, entre ellas, la dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

✓ 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

Se tiene que el Decreto Municipal núm. 018 (24 de marzo de 2020) expedido por el Alcalde Municipal de Guadalupe – Santander, es un acto de carácter

general dictado por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el cual guarda relación directa con el Estado de Excepción, establecido a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020¹¹ “*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, el cual se expidió en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, “*en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 137 de 1994*”, razón por la cual, el aislamiento preventivo obligatorio es una medida necesaria para hacer frente a la crisis que se deriva de la pandemia del COVID-19, sumado a que su contenido material limita ciertos derechos que son se reserva de ley, y reiteradamente la Sala Plena de este Tribunal¹² ha sostenido que, si bien las fuentes normativas que se citan en el Decreto 457 de 2020 son las ordinarias de orden público, su ejercicio con la conocida afectación tan fuerte de derechos fundamentales y libertades públicas solo se explican con la **declaratoria de emergencia** y el propósito de hacer frente a la situación tan compleja y anormal del Covid-19

4.2 Aspectos Materiales

Una vez realizado el análisis formal del asunto se procede al estudio de la conexidad material que establece las medidas adoptadas que guardan relación con los hechos o motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente, criterio que prescribe directamente la Constitución Política de Colombia y se desarrolla por la Ley 137 de 1994, la cual dispone que dentro del control material o de fondo de las facultades a que se refiere esa norma se deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, en otros.

¹¹ Corte Constitucional, Comunicado No. 21 (mayo 20 y 21 de 2020) declaró la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”, por cumplir los presupuestos formales y materiales exigidos por la constitución política y la ley estatutaria de los estados de excepción. Expediente RE-232 - Sentencia C-145/20 (mayo 20) M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹² Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 3 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp.680012333000-**2020-00228-00**. Control Inmediato de Legalidad; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 2 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-**2020-00243-00**. Control Inmediato de Legalidad; y Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 18 de mayo de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-**2020-00224-00**. Control Inmediato de Legalidad

Así las cosas, para la Sala Plena, se encuentra satisfecho el requisito material de conexidad entre el Decreto Municipal núm. 018 (24 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal de Guadalupe – Santander, por medio del cual se implementan las medidas de aislamiento preventivo obligatorio de conformidad a las directrices emitidas por el Presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, expedido durante el estado de excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, evidenciándose que, guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción con la finalidad de garantizar los derechos a la vida, salud y la supervivencia, permitiendo el derecho de circulación de las personas en determinados casos o actividades, y se encamina al desarrollo de medidas tendientes a evitar la propagación del virus COVID19. Por tales motivos, el decreto objeto de estudio supera estos juicios de prohibición de arbitrariedad y el de intangibilidad¹³.

Ahora bien, el Decreto núm. 018 (24 de marzo de 2020), expresa las razones por las cuales se adoptaron las medidas de aislamiento preventivo obligatorio atendiendo al criterio de necesidad para alcanzar los fines que dieron lugar a tal declaratoria de emergencia, esto es, cumple con los requisitos consagrados en el artículo 11 de la Ley 137 de 1994, resultado las determinaciones adoptadas proporcionales a la gravedad de los hechos que, causando la crisis, dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción, de conformidad con la “*Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, declarado en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

¹³ El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. En igual sentido, el artículo 4.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 27 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos regulan en el marco del derecho internacional de los derechos humanos los poderes de excepción, siendo estas regulaciones las que prescriben los derechos intangibles, es decir, aquellos que no pueden ser objeto de suspensión, ni siquiera bajo un régimen de excepción. Entonces, este juicio o criterio va dirigido a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles, según lo dispuesto en el texto superior, los tratados internacionales y la ley estatutaria.

Así mismo, en materia de excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio, el Decreto núm. 018 (24 de marzo de 2020) enlista las treinta y cuatro que determina el Decreto 457 de 2020, acogiendo en todo lo correspondiente y concerniente a las medidas adoptadas allí, y la Sala Plena ha considerado en casos análogos estar dentro de las discrecionalidades del alcalde de acuerdo con las características propias de ese territorio, sin embargo, no sucede lo mismo con el artículo 4º, en el que establece como consecuencia jurídica a la inobservancia del aislamiento, sanción del código penal, que en criterio sostenido del Tribunal es de reserva legal para las autoridades judiciales. En tal virtud, se declarará no ajustado a derecho el referido artículo 4º en lo correspondiente a las sanciones penales mientras estuvo vigente, pues al no existir duda acerca de la falta de competencia del alcalde para establecer sanciones penales que incumple con el requisito de estar inequívocamente predeterminada.

Del mismo modo, en lo que respecta al requisito de temporalidad, se constata que el Decreto 457 de 2020 se expidió en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica que se declaró mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, puesto que este último se publicó en el diario oficial 51.259 del 17 de marzo de 2020 y rigió por el término de treinta (30) días calendario contados a partir de su publicación, esto es, hasta el 15 de abril de 2020. Por su parte, el Decreto Nacional citado se expidió el 22 de marzo de 2020, es decir, dentro del referido plazo y el Decreto Municipal núm. 018 (24 de marzo de 2020) se expidió y publicó el 24 de marzo de 2020, por otro lado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, rigiendo a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 y deroga expresamente el Decreto 457 de 2020.

Por las razones referidas, el Decreto núm. 018 (24 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal de Guadalupe – Santander, se encuentra ajustado a derecho mientras produjo efectos, salvo la disposición contenida en el artículo 4º correspondiente a la sanción penal.

En mérito de lo expuesto la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por mandato de la Ley,

VI.- FALLA

PRIMERO.- DECLÁRASE ajustado a derecho, mientras produjo efectos, el Decreto núm. 018 (24 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal de Guadalupe – Santander, salvo la disposición contenida en el artículo 4º correspondiente a la sanción penal, de conformidad a la razones dadas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.-Notifícase la presente sentencia por medios electrónicos y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Parágrafo. El Municipio de Guadalupe – Santander, también debe publicar en su portal web esta decisión.

TERCERO.- Archívese el expediente, una vez en firme esta providencia, previas las constancias de rigor y **obsérvase** el Acuerdo PCSJA20-11567¹⁴ del 05 de junio de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala Plena virtual Acta No. 52 de 2020.
Herramienta Microsoft Teams.

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

Continúan firmas ...

¹⁴ “Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”

Control Inmediato de Legalidad
Expediente No. 680012333000-2020-00204-00
Sentencia de Única Instancia

... siguen firmas

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado

Salvamento de voto parcial
(Adoptado por medio electrónico)
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado

Salvamento de voto
(Adoptado por medio electrónico)
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado