

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020)

AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

| | |
|---|--|
| RADICADO: | 680012333000 2020-00683-00 |
| MEDIO DE CONTROL: | INMEDIATO DE LEGALIDAD |
| AUTORIDAD: | MUNICIPIO DE CONFINES –S- |
| ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL: | DECRETO No 0055 de 15/07/2020 |
| TEMA: | <i>“POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CONFINES, SANTANDER, DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO NACIONAL No. 990 DE 2020 Y EL DECRETO 0486 DE 2020 DE LA GOBERNACIÓN DE SANTANDER”</i> |

Procede la suscrita Magistrada Ponente a decidir si ordena iniciar proceso de única instancia de control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES:

1. Antecedentes.

El Alcalde del municipio de Confines (S), remitió al Tribunal Administrativo de Santander, (vía correo electrónico), el **Decreto 055 de 15 de julio de 2020**, por medio del cual **“SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CONFINES, SANTANDER, DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO NACIONAL No. 990 DE 2020 Y EL DECRETO 0486 DE 2020 DE LA**



GOBERNACIÓN DE SANTANDER”, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

2. El acto objeto de control.

Se trata del Decreto 055 de 15 de julio de 2020, “*Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Confines, Santander, de conformidad con el Decreto Nacional No. 990 de 2020 y el Decreto 0486 de 2020 de la Gobernación de Santander*”, expedido por el Alcalde Municipal de Confines (S) en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las consagradas en los artículos 315 numeral 2 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, artículos 198 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decreto Nacional 749 del 28 de mayo de 2020.

3. Competencia.

De conformidad con los artículos 125 y 136, en concordancia con el numeral 1 del artículo 185 del CPACA, corresponde a la suscrita Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo de Santander la sustanciación del presente asunto, en cuanto avocar o no su conocimiento.

4. Problema jurídico

Corresponde a la Magistrada Ponente determinar, *¿Si el Decreto 055 de 15 de julio de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Confines -Santander, se dictó en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Decreto Legislativo proferido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica” que éste declaró en todo el territorio Nacional, mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020? En caso afirmativo, precisar ¿Si el mismo, está sometido al control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA?*

5. Tesis.

No, el acto objeto de control de legalidad no se profirió en desarrollo de Decreto Legislativo durante el Estado de Excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, declarado por el Presidente de la República mediante **Decreto 637 del 06 de mayo de 2020**, porque contiene medidas de **aislamiento preventivo obligatorio, aislamiento social, cuarentena, toque de queda, y otras restrictivas de la locomoción y la libertad personal**, adoptadas en ***ejercicio del poder de policía administrativa*** que tienen tanto el Presidente de la República, como los gobernadores y alcaldes, relacionadas con el ***mantenimiento del orden público***¹ (en sus dimensiones de seguridad, tranquilidad y sanidad medioambiental), con el fin de **contrarrestar la emergencia sanitaria** generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID -19; para hacer posibles

¹ El Presidente de la República -art. 189.3-, los gobernadores -art 303-1 y 296- y los alcaldes -art. 315-2 y 296-

la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo de los principios de la **dignidad humana y la primacía del interés general**.

Las mismas, tuvieron como sustento el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y el **Decreto N° 990 de 2020**; en consecuencia, no está sometido a control inmediato de legalidad, con fundamento en los argumentos que se pasan a exponer.

6. Marco Jurídico y jurisprudencial.

6.1 Origen de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, cuarentena, toque de queda, etc.

Las medidas de aislamiento preventivo obligatorio se profirieron con ocasión de la recomendación emitida el 9 de marzo, por parte del Director General de la OMS a todos los países del mundo de adoptar, en común, respuestas efectivas para detener la transmisión y prevenir la propagación del virus COVID –19, calificado como letal para toda la humanidad.

En principio, se adoptaron por el Ministerio de Salud y Protección Social, en ejercicio de las facultades otorgadas en normas de carácter ordinario contenidas, entre otras, en los artículos 5 y 10 de Ley 1751 de 2015, la Ley 9ª de 1979, artículos 598 y 489, así como en el Decreto 780 de 2016, respecto de las personas que arribaron a Colombia desde China, Francia, Italia y España, a través de la resolución 380 de 10 de marzo de 2020 y, con posterioridad con la resolución 385 de 12 de marzo que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo.

Con posterioridad, y con fundamento en las facultades ordinarias señaladas en el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315 de la Constitución Política, artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, el Presidente de la República con la firma de algunos de sus Ministros, expidió los Decretos Ordinarios 420 de 18 de marzo, 457 de 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 06 de mayo, 990 de 2020; disponiendo instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por alcaldes y gobernadores sobre medidas de aislamiento preventivo obligatorio, distanciamiento social, cuarentena, toques de queda; encaminadas a garantizar, en todo el territorio nacional en conjunto y de manera coordinada con los mandatarios locales, el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia; permitiendo el derecho a la circulación en casos excepcionales.

6.2 Sustento de las facultades de restricción obligatorias

Dichas medidas restrictivas y, a su vez protectoras, se sustentaron en las siguientes disposiciones de carácter ordinario, pero no en decretos legislativos:

i) Ley Estatutaria 1751 de 2015 -regula el derecho fundamental a la salud-, ii) facultades para el mantenimiento del orden público en todo el territorio nacional a la cabeza del señor Presidente, según el artículo 296 Superior, iii) artículo 303 Superior, los gobernadores son agentes del Presidente de la República para el



mantenimiento del orden público en el ámbito de sus territorios, iv) artículo 315, los alcaldes deben conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la Ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente, v) artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012; los alcaldes ejercen las funciones asignadas por la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que fueren delegadas o por el presidente de la república o gobernador respectivo. Respecto del orden público, es su deber conservarlo en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente y del respectivo gobernador, vi) ley 1801 de 2016 en sus artículos 198, 199, 201 y 205 que, enlistan como autoridades de policía, entre otros, al presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales y municipales, estando en cabeza del primero garantizar el orden público y la convivencia en todo el territorio nacional, conforme a la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, así como impartir las instrucciones a los alcaldes y gobernadores para restablecerlas, por lo que éstos deben ejecutar sus instrucciones.

Las medidas adoptadas, generaron, “**por consecuencia**”, efectos negativos en los ámbitos económicos y sociales, frente a los cuales se expidieron los decretos legislativos; tanto el de excepción como los demás que lo han desarrollado para conjurar esas consecuencias adversas generadas por las medidas de aislamiento, cuarentena, y las demás.

6.3 Análisis del Art. 215 de la Constitución de cara a los conceptos de orden público, poder, función y actividad de policía

De acuerdo con la redacción e interpretación del artículo 215 Constitucional, en el Estado de Excepción de Emergencia, Económica y Social, las facultades excepcionales del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias para conjurar la crisis y la extensión de sus efectos. Si bien, esta fórmula permite cierto margen de maniobra para que el Ejecutivo determine cuáles son las atribuciones de las cuales hará uso, en todo caso tiene una finalidad claramente restrictiva al menos en un triple sentido: i) impedir el uso excesivo de las atribuciones excepcionales en aras de respetar el principio de **proporcionalidad** de las medidas adoptadas bajo el estado de excepción, ii) proscribir el empleo de atribuciones que no sean necesarias para conjurar la crisis, con el fin de respetar los principios de **subsidiariedad** y **necesidad**, y iii) los decretos legislativos que se expidan solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción, dado que debe respetar el principio de **conexidad**.

Con base en lo precedente, solo será viable dictar decretos legislativos en los Estados de excepción, cuando no se cuente con las facultades ordinarias que prevé el ordenamiento con el fin de conjurar la crisis correspondiente. En caso de dictarse,



la Corte al ejercer oficiosamente el control de constitucionalidad lo deberá declarar inexecutable por ausencia del requisito de subsidiariedad².

En efecto, el **orden público**, como lo ha venido reiterando la jurisprudencia constitucional, es un asunto de interés general que se define como “*la reunión de los valores necesarios para que sean posibles la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana: la seguridad pública, la tranquilidad pública y la sanidad medioambiental*”³, concepto más amplio y exigente que el de salubridad, ya que involucra el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible⁴”.

En Sentencia C -204 de 2019, la Corte Constitucional, recordó que, “*el mantenimiento del orden público es, en este sentido, una función estatal o pública (...) con el fin de garantizar la convivencia y la vigencia de los derechos de las personas, introduce limitaciones necesarias, razonables, proporcionadas y no discriminatorias*”⁵ al ejercicio de los mismos, a través de, según el caso, el ejercicio de la función legislativa o de la función administrativa. Así, esta función pública puede materializarse en la expedición de normas generales o individuales o en su aplicación o la gestión material o concreta del orden público⁶”.

En Sentencia C- 825 de 2004, señaló que, para su preservación, *en beneficio de las libertades*, se hace uso de distintos medios, como pueden ser básicamente (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público, (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el

² Ocurrió en el caso de las sesiones virtuales del Congreso de la República -Decreto Legislativo, al contar éste con su propio reglamento contenido en la Ley 5ª de 1992

³ Corte Constitucional, sentencia C-225/17.

⁴ “*Esto quiere decir que la importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad*”: Corte Constitucional, sentencia C-225/17.

⁵ Los “*límites de la actividad de policía consisten en: (1) respetar el principio de legalidad; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3) tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable, (...); (4) adoptar medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido; (5) el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas; (6) debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos; (7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8) la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos*”: Corte Constitucional, sentencia C-435/13.

⁶ “*La preservación del orden público en beneficio de las libertades supone el uso de distintos medios, como pueden ser básicamente (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público, (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función*”: Corte Constitucional, sentencia C-825/04.



empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función”.

Por su parte, el **poder, función y actividad de policía administrativa**, se ejercen para mantener el orden público en sus dimensiones de **i) seguridad pública, ii) tranquilidad pública y iii) sanidad medioambiental** *-(que involucra el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible)*, lo cual permitirá hacer posible salvaguardar el interés general, la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales al amparo del principio de dignidad humana.

El **poder de policía administrativa** se materializa con la expedición de normas generales, impersonales y abstractas. Cuando se verifica con fundamento en la función legislativa, corresponderá al Congreso de la República, de manera ordinaria, y al Presidente de la República, durante los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), esto último, en caso de no contar con normas ordinarias suficientes para conjurar la crisis que originó el determinado Estado de Excepción.

De igual manera, el **poder de policía administrativa**, se ejerce de manera **subsidiaria**, pero siempre con sujeción a la Ley, mediante la expedición de actos administrativos generales por el Presidente de la República -Art. 189 n° 11 de la Carta, las asambleas departamentales -Art. 300 n° 8, los gobernadores, los concejos distritales y municipales – Art 313 n° 7 y 9 y, los alcaldes distritales y municipales Art. 315 n° 2.

En Sentencia **C- 204 de 2019**, sobre dicho poder de policía administrativa, a nivel territorial, la Corte Constitucional, citó los siguientes ejemplos:

“Por ejemplo en ejercicio del poder de policía, los gobernadores pueden adoptar medidas tendientes a limitar la libertad de circulación de los motociclistas, con la finalidad de preservar el orden público, siempre que estas medidas resulten razonables y proporcionales”: Consejo de Estado, Secc. 5, sentencia del 3 de mayo de 2018, Mario Alonso Castaño Zuluaga contra el Decreto 258 del 13 de marzo de 2008, proferido por el gobernador del departamento del Quindío, rad. 63001-23-31-000-2010-00281-01”.

“Es en ejercicio del poder de policía, que los alcaldes, mediante normas generales, impersonales y abstractas, regulan el ejercicio de las libertades públicas, a través de medidas como el toque de queda, la prohibición de venta de licores en ciertas zonas o a ciertas horas o la restricción de circulación de vehículos. Así, “el poder de policía otorgado a los alcaldes les permite expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano que tiene que ver con el orden público y con la libertad:”: Consejo de Estado, Secc. 1, sentencia del 17 de



mayo de 2001, Franky Urrego Ortiz contra el Decreto 626 del 15 de julio de 1998, proferida por el Alcalde Mayor de Bogotá, que instauró, por primera vez, la medida conocida como Pico y Placa, rad. 25000-23-24-000-1998-0707-01(5575)...”

Por su parte, **la función de policía** se materializa cuando se recurre a la expedición de actos administrativos de contenido particular y “se adoptan medidas no normativas de naturaleza concreta, por parte de ciertos ministerios,⁷ las superintendencias –ejemplo de las autoridades especializadas de policía-, los gobernadores, los alcaldes y los inspectores de policía, como función exclusivamente administrativa.

Por último, la **actividad de policía** se concreta en el deber que cumplen los agentes de la Policía Nacional, con fundamento en el inciso 2 del artículo 218 superior, para mantener las condiciones necesarias de una convivencia en paz de los habitantes de Colombia, garantizando el orden público en sus dimensiones de: **i) seguridad pública, ii) tranquilidad pública y iii) sanidad medioambiental.**

6.4 De los medios de control contra los actos jurídicos proferidos durante los Estados de Excepción

En el diseño de nuestro sistema jurídico no existen normas y actuaciones excluidas del control de constitucionalidad, cualquiera que sea su modalidad, estando distribuidas las competencias entre la Corte Constitucional, órgano de cierre de la jurisdicción constitucional (art. 241-7 superior) y el Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo (art. 237-2 ib.).

En ese orden, a la Corte Constitucional le corresponde **el control** de los actos producidos por el ejecutivo en virtud de los estados de excepción; dentro de los cuales se entienden comprendidos tanto el decreto que lo declara, como los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional y los decretos de prórroga, así como el que lo da por finalizado.

Por su parte y de acuerdo con el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, al Consejo de Estado le corresponde conocer a través del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, de los actos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 Superior, por infracción directa de la Constitución.

También conoce de los actos generales que, por expresa disposición constitucional sean dictados por entidades u organismos distintos al Gobierno Nacional.

⁷C- 491 de 2016



En ese orden, habrá de estudiar los Decretos ordinarios 418, 420, 420, 457, 531, 593, 636, 749 y, todos los demás que se dicten por el Gobierno Nacional, pero no es de la competencia del Tribunal ni del resto de tribunales del país, efectuar dicho análisis a través del estudio de los actos que están expidiendo las autoridades del orden territorial, los cuales cuentan con otro medio de control dentro de nuestro ordenamiento jurídico que no puede ser suplantado por otra autoridad judicial.

Por su parte, tanto al Consejo de Estado como a los Tribunales Contenciosos Administrativos, les corresponde ejercer el Control Inmediato de Legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA en concordancia con el artículo 189 ibídem y el artículo 20 de la Ley 134 de 1997, contra los actos administrativos que contengan 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”**; teniendo en cuenta el lugar en el que se expidan y en caso de tratarse de entidades del orden nacional serán de competencia del primero y de los segundos, si son territoriales; atendiendo las reglas de competencia señaladas en la misma Ley 1437 de 2011.

De otro lado y cuando se trate de actos de contenido general y que no sean desarrollo de decretos legislativos, serán pasibles del medio de control de simple nulidad, como lo dispone el Artículo 137 del CPACA.

6.5 Aplicación de la Sentencia C- 145 de 20 de mayo de 2020⁸, por medio de la cual la Corte Constitucional, declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020

El Tribunal de cierre Constitucional, en esta decisión precisó que, frente al Decreto 457 de 2020, sobre aislamiento preventivo, no resulta procedente el medio de control inmediato de Legalidad.

Dentro de los apartes relevantes del pronunciamiento de la Corte, destacó los siguientes, que sirven de sustento para respaldar la tesis que de manera solitaria he venido sostenido en el Tribunal Administrativo de Santander:

“45. Además de las afectaciones económicas mencionadas con ocasión de la pandemia, el Decreto 417 de 2020 expone otras por consecuencia -v. gr. distanciamiento social, aislamiento preventivo y cuarentena- (...)

*61. Los riesgos para el mantenimiento de la propia vida son evidentes, **imponiéndose restricciones de variado orden como el distanciamiento social, el confinamiento de la población y la cuarentena, entre otros, que comportan la interrupción de las dinámicas económicas y sociales cotidianas, y con ello la paralización de buena parte de la economía, afectando la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes, quienes ven reducidos o suprimidos sus ingresos, pero asimismo, impactándose el crecimiento económico del país. No se duda que los efectos del COVID-19 en la economía y la sociedad comportan un carácter de imprevistos y extraordinarios...**”*

*101. La Corte verifica respecto a lo considerado en el decreto matriz que las medidas ordinarias con las que en principio contaba el Gobierno nacional para contener la crisis e impedir la extensión de los efectos, son **las previstas en las leyes 100 de 1993, 1122 de***

⁸ De fecha 20 de mayo de 2020, MP Magistrado Ponente: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTA



2007, 1438 de 2011, 1751 de 2015, 1753 de 2015 (art. 69) y 9 de 1979 y el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, en lo correspondiente a lo sanitario. Igualmente, las leyes 1523 de 2012 y 80 de 1993, así como los decretos 663 de 1993 y 111 de 1996, para lo económico y lo social, entre otras.

109. Para tener una comprensión más integral de las medidas ordinarias adoptadas primordialmente por el Gobierno hasta la declaratoria del estado de emergencia, en el ANEXO 5 se relaciona por fecha, autoridad y materia los distintos tipos de actos expedidos (decretos, resoluciones, circulares, directivas, protocolos, etc.). De esta manera, la Sala Plena constata que el Gobierno desarrolló gradualmente un conjunto de medidas ordinarias, que parten de las circunstancias del país y las proyecciones del avance del COVID-19, buscando ganar tiempo para la mejor preparación de los servicios de salud y protegiendo a las personas con mayor riesgo de infección. Además son de tal intensidad los efectos ocasionados que han trastornado la economía nacional e internacional, a partir de **las medidas de distanciamiento obligatorio, con sus graves consecuencias sociales.**

123. Sobre el alcance del control de las medidas anunciadas bajo el principio de subsidiariedad, debe empezar la Corte por señalar que en la sentencia C-135 de 2009 se expuso que “se trata, en todo caso, de un análisis global y no detallado de la suficiencia de los poderes ordinarios para conjurar la situación de crisis, pues de lo contrario quedaría sin objeto el control que la Corte debe emprender posteriormente sobre cada uno de los decretos legislativos de desarrollo. No es por lo tanto un examen de cada una de las medidas que se anuncian en el decreto declaratorio, sino de determinar, desde el ámbito de validez de ese decreto, **si se puede inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía**”.

125. Por lo tanto, el control de constitucionalidad no consiste en un examen de cada una de las medidas anunciadas en el decreto matriz; por el contrario, se trata de determinar desde el ámbito de validez del decreto declaratorio del estado de emergencia, si se puede inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias. **Debe indicarse que el decreto matriz anuncia en términos generales tres grandes tipos de medidas: principalmente de orden económico y social, y algunas de salud pública, lo cual en principio obedece a las medidas de confinación, distanciamiento social, cuarentena, entre otras**, que al ocasionar la interrupción de las dinámicas económicas y sociales cotidianas, terminan por impactar negativamente buena parte de la economía, afectando la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes que ven reducidos o suprimidos sus ingresos. En el **ANEXO 8** se registra el listado de decretos de desarrollo expedidos.

129. **Sobre el conocimiento de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio (457, 531, 536, 593 y 636 de 2020)**, basta con señalar que en esta oportunidad se revisa el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica y social por grave calamidad sanitaria, en virtud de lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución. De igual modo, entiende esta Corporación que **tales decretos vienen siendo objeto de control por la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo**, mecanismo que en principio se ha dispuesto por el ordenamiento constitucional y legal para su control (art. 237.2 superior). Además, **se prevé el control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo respecto de las medidas dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción (art. 20, Ley 137 de 1994)**

6.6 Decisiones del Consejo de Estado

El Tribunal de cierre de lo Contencioso Administrativo, en múltiples decisiones, ha concordado con esta tesis, dentro de las cuales me permito destacar:



a) Auto de la Sala Especial de Decisión n°26, Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, de fecha veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)⁹, se concluyó:

“...Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.

El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada¹⁰. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad¹¹¹².

Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello. La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.

Es importante destacar que el 7 de mayo de 2020, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo n°. PCSJA-11549, levantó la suspensión de términos en relación con los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y de simple nulidad de los actos administrativos dictados con ocasión de la declaratoria de la emergencia sanitaria por el COVID-19 (art. 5.3). De modo que cualquier persona puede acudir a esos medios de control, si estima que un acto administrativo dictado con ocasión de la emergencia sanitaria trasgrede el ordenamiento.

Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n°. 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede cuestionar su legalidad... (...)

(...) 6. Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria. En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so

⁹Radicado: 11001-03-15-000-2020-02611-00

¹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n°. 26, auto del 15 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01062-00 [fundamento jurídico 4]; Sala Especial de Decisión n°. 8, auto del 24 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-00973-00 [fundamento jurídico 3.3]; Sala Especial de Decisión n°. 16, auto del 28 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01287-00 [fundamento jurídico 2.3] y Sala Especial de Decisión n°. 18, auto del 9 de junio de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-02297-00 [fundamento jurídico 1.2.1]

¹¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129]



pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de 5 Expediente n°. 11001-03-15-000-2020-02611-00 Autoridad: Nación- Ministerio del Interior Se abstiene de tramitar control inmediato de legalidad obediencia a sus mandatos inexorables. 7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994.”

b) Auto de fecha 19 de mayo del año en curso, Sala Especial de Decisión n° 19, radicado interno 2020-01904, C.P: William Hernández Gómez, mediante el cual recogió su inicial postura de ejercer control inmediato de legalidad de los actos de contenido general proferidos por las autoridades del orden nacional, con fundamento en los principios de acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva, aduciendo que, con la apertura de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura para conocer de los medios de control de simple nulidad contra los actos de carácter general proferidos por las autoridades públicas, se superó dicha situación, y en esa medida concluyó: “ ***En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas. (negritas fuera de texto)***”

7. El caso concreto.

En el caso bajo estudio, el Alcalde del municipio de Confines (S), remitió vía electrónica, copia del **Decreto 055 expedido el 15 de julio de 2020** -objeto de control-, por fuera del término previsto en el artículo 136 del CPACA, esto es, las 48 horas siguientes a su expedición, sin embargo, dicha situación se debió al cierre extraordinario de la sede judicial; razón por la que, el Despacho Ponente analizará este asunto a petición del Alcalde Municipal y no de oficio como lo dispone el artículo 136 del CPACA.

Descendiendo al estudio del asunto y de la lectura del **Decreto 055 de fecha 15 de julio de 2020** se observa que, se trata de un acto de carácter general dictado con fundamento en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y el **Decreto N° 990 de 2020** por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, pero no en desarrollo de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, declarado por el Presidente mediante el **Decreto 637 del 06 de mayo de 2020**.

A la anterior conclusión se llega de la simple lectura de los fundamentos y contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, dentro de los que se destacan:



i) El artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los Alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República, ii) 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. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán, entre otras, las siguientes funciones: (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, iii) el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, iv) mediante Decreto 637 de mayo 06 de 2020, el presidente de la República declara nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el termino de treinta (30) días calendario, v) mediante Decreto 990 de 2020, el presidente de la Republica imparte medidas “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”, entre lo cuales se encuentra el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del 1 de agosto de 2020, vi) mediante Decreto 0486 del 15 de julio de 2020, el Gobernador de Santander *imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público en el departamento de Santander, adoptando el Decreto 990 del 09 de julio del 2020*, vii) 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, las actividades 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, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020, mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, es necesario ordenar un “*aislamiento preventivo obligatorio*” para todos los habitantes del Municipio de Confines Santander, siguiendo las instrucciones del Decreto No. 990 del 09 de julio de 2020.

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

i) **ARTÍCULO PRIMERO:** ORDENAR el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del Municipio de Confines, Santander desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de agosto de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, ii) **ARTICULO SEGUNDO:** TOQUE DE QUEDA Se ordena el Toque de queda en el Municipio de Confines Santander, prohibiendo la circulación de las personas, durante la vigencia del presente decreto, el cual opera de la siguiente manera: LUNES A VIERNES: De 8:00 PM a 5:00 AM. FINES DE SEMANA Y FESTIVOS: Iniciando los sábados a las 8:00 PM hasta las 5:00 AM del día hábil siguiente. Parágrafo Primero: Con el fin de garantizar el abastecimiento alimenticio de los núcleos familiares, se permitirá la salida de una (1) persona por núcleo familiar, para abastecerse los días domingo desde las 6:00 am a 1:00 pm. Parágrafo Segundo: La medida adoptada en este artículo se ordena, sin perjuicio de las excepciones contenidas en el artículo tercero del presente decreto, iii) **ARTICULO TERCERO:** Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá en el Municipio de Confines, el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades: 1. Asistencia y prestación de servicios de salud. 2. Adquisición de bienes de primera necesidad tales, como: 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. 4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 60 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. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas. 17. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas. 18. 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. 19. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. 20. La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura. 21. La comercialización de los productos



de los establecimientos y locales gastronómicos 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. 22. 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. 23. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de (i) productos textiles, (ii) prendas de vestir, (iii) cueros y calzado, (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel, cartón y sus productos; y (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio. 24. El abastecimiento y distribución de 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. 25. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica. 26. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar el mantenimiento indispensable de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente. 27. 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. 28. 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. 29. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de (i) productos textiles, (ii) prendas de vestir, (iii) cueros y calzado, (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel, cartón y sus productos; y (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio. 30. Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos. 31. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radios, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación. 32. Las actividades del sector interreligioso relacionada con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica. 33. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte. y distribución de las manufacturas de (i) vehículos automotores. remolques y semirremolques, (ii) motocicletas, (iii) muebles, colchones y somieres. 34. Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio. Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos. Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios. 35. 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. 36. 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. 37. De acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios establecidos en el presente Decreto, y en todo caso con sujeción a los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezca, se permitirá: • El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un periodo máximo de dos (2) horas diarias. • El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años,



tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día, los días lunes, martes y miércoles. • El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana los días lunes, miércoles y viernes, media hora. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, media hora al día, los días lunes, miércoles y viernes.

Parágrafo 1: Se permitirá el desarrollo de actividades físicas y de ejercicios al aire libre según las indicaciones antes señaladas, en un horario de lunes a sábado de 5:00 a.m. a 8:00 a.m. y de 5:00 p.m. a 8:00 p.m. Parágrafo 2: Se permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre para los menores de 18 años, en compañía del padre de familia. En todo caso, deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan por parte del Gobierno Nacional. 38.La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. 39.El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas. 40.La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas. 41.Bibliotecas. 42.Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general. 43.Servicio de peluquería. Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades. Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2. Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 3 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. Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial Parágrafo 6. Las excepciones que se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior. Parágrafo 7. Los alcaldes con la debida autorización del Ministerio del Interior podrán suspender las actividades o casos establecidos en el presente artículo. Cuando un municipio presente una variación negativa en el comportamiento de la pandemia del Coronavirus COVID-19 que genere un riesgo excepcional a criterio del Ministerio de Salud y Protección Social, esta entidad enviará al Ministerio del Interior un informe que contenga la descripción de la situación epidemiológica del municipio relacionada con el Coronavirus COVID-19 y las actividades o casos que estarían permitidos para ese municipio, con base en lo cual, el Ministerio del Interior ordenará al alcalde el cierre de las actividades o casos respectivos,

iv) ARTICULO CUARTO: LINEAMIENTOS REACTIVACIÓN ECONÓMICA. Para la reactivación económica, conminando a todos los ciudadanos a la observancia de las medidas de protección de bioseguridad personal, contenidas en las reglamentaciones del Ministerio de Salud y Protección Social y las demás autoridades competentes para evitar el incremento de contagios, tales como el uso obligatorio del tapabocas y el distanciamiento social de mínimo dos (2) metros. Parágrafo 1: Registro y protocolos de bioseguridad. Las unidades productivas interesadas en realizar la apertura de labores, que pertenezcan al Municipio de Confines Santander, deberán implementar los protocolos mínimos de bioseguridad, con el fin de salvaguardar la vida de sus trabajadores, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y normas concordantes expedidas a nivel Nacional, para evitar la propagación del COVID-19, **v) ARTICULO QUINTO: HORARIO DE INGRESO DE LOS VEHÍCULOS QUE ABASTECEN**



AL MUNICIPIO. Se ORDENA limitar la entrada de los vehículos que abastecerán al Municipio de Confines a tres días de la semana los cuales quedarán así: lunes, martes y jueves, en un horario de 6:00 am a 01:00 pm, para lo cual los establecimientos deberán informar a sus proveedores de dicha medida. Parágrafo: Se permitirá la circulación de una sola persona (conductor) por vehículo de abastecimiento; y se les exhorta a los propietarios de los establecimientos de comercio, que deberán realizar dicho descargue, con personal que tenga a su disposición siguiendo los protocolos de seguridad y bioseguridad, **vi)** ARTICULO SEXTO: MEDIDAS PARA MUNICIPIOS SIN AFECTACIÓN O DE BAJA AFECTACIÓN DEL CORONA VIRUS COVID-19. Los alcaldes de municipios sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID-19 podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber informado la condición de municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19 o de baja afectación del Coronavirus COVID-19. Verificado que se trata de un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19 o de baja afectación del Coronavirus COVID-19, el Ministerio del Interior podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio. En ningún caso los municipios sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID-19 podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: 1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. 2. Los establecimientos y locales comerciales, de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento, billares, de juegos de azar y apuestas, tales como casinos, bingos y terminales de juego de video. 3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar. 4. Gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles. 5. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto. Parágrafo 1. En todo caso para iniciar cualquier actividad los municipios y Distritos sin afectación y de baja afectación de Coronavirus COVID-19 deberán cumplir los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial. Parágrafo 2. Las personas que se encuentren en los municipios o distritos sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID-19, solamente podrán entrar o salir del respectivo municipio con ocasión de los casos o actividades descritos en el artículo 3 del presente decreto, debidamente acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones. Parágrafo 3. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá si el municipio o distrito es un municipio sin afectación y de baja afectación del Coronavirus COVID-19, y determinará cuándo un municipio pierde la condición de ser un municipio sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID-19. Parágrafo 4. Cuando un municipio que haya obtenido la autorización del Ministerio del Interior de que trata el inciso primero de este artículo, pierda la condición de ser un municipio sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID-19, de acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Salud y Protección Social en su página web, el municipio quedará sometido a la medida de aislamiento preventivo obligatorio y solamente podrá permitir las actividades establecidas en el artículo 3 del presente decreto. El Ministerio de Salud y Protección Social podrá determinar el cierre de alguna o algunas de esas actividades dependiendo del análisis del comportamiento epidemiológico del municipio correspondiente. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social enviará al Ministerio del Interior un informe que contenga la descripción de la situación epidemiológica del municipio relacionada con el Coronavirus COVID-19 y las actividades o casos que estarán restringidos, con base en lo cual el Ministerio del Interior ordenará al alcalde el cierre de las demás actividades o casos, **vii) ARTÍCULO SÉPTIMO:**



TELETRABAJO Y TRABAJO EN CASA. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo; desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares, **viii) ARTÍCULO OCTAVO: MOVILIDAD.** Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, de servicios postales y distribución de paquetería en el Municipio de Confines, Santander, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, **ix) ARTÍCULO NOVENO: PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES.** Se prohíbe dentro del Municipio de Confines, Santander, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de agosto de 2020. Parágrafo 1: No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. Parágrafo 2: Queda prohibida la venta de bebidas embriagantes a menores de edad, **x) ARTICULO DÉCIMO: SERVICIO DE DOMICILIOS.** Exigir a las diferentes personas encargadas de realizar el servicio de domicilios en el municipio de Confines - Santander, el uso de los elementos de bioseguridad establecidos por el gobierno nacional, **xi) ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD.** Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, 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., **xii) ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: 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, **xiii) ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: RESPONSABLES.** Corresponde a la Policía Nacional, Secretaria General y de Gobierno, Inspección de Policía Municipal, Comisaria de Familia y a la Secretaria Local de Salud de conformidad con sus atribuciones, dar aplicación a las medidas señalada en el presente Decreto, **xiv) ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO:** Remítase copia del presente Decreto al Ministerio del Interior, y secretaria del Interior de la Gobernación de Santander, para su conocimiento y fines pertinentes, **xv) ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio del 2020 hasta las (00:00 a.m.) horas del 01 de agosto de 2020 y deroga los decretos que regulan la misma materia”.

Por lo anterior, se advierte que, el acto que se pretende someter a control inmediato de legalidad no se profirió en desarrollo de Decreto Legislativo durante el Estado de Excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, declarado por el Presidente de la República mediante **Decreto 637 del 06 de mayo de 2020**, porque contiene medidas de **aislamiento preventivo obligatorio, aislamiento social, cuarentena, toque de queda, y otras restrictivas de la locomoción y la libertad personal**, adoptadas en ***ejercicio del poder de policía administrativa*** que tienen tanto el Presidente de la República, como los gobernadores y alcaldes, relacionadas con el ***mantenimiento del orden público*** (en sus dimensiones de seguridad, tranquilidad y sanidad medioambiental), con el fin de **contrarrestar la emergencia sanitaria** generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID -19; para hacer posibles ***la convivencia social*** y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo de los principios de la ***dignidad humana y la primacía del interés general.***



Se emitió con fundamento en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y el Decreto N° 990 de 2020, por lo que carece del referido control inmediato de legalidad, pero podrá ser objeto del medio de control de Nulidad previsto por el legislador en el artículo 137 del CPACA contra los actos generales.

Finalmente se recalca que, el **Decreto N° 990 de 2020** “*por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, no ostenta la naturaleza de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción declarado mediante el **Decreto 637 de 2020**, por cuanto se fundamentó en el ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

De conformidad con los argumentos anteriores, no se avocará conocimiento del estudio de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del **Decreto 055 de fecha 15 de julio de 2020**.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO de la solicitud de control inmediato de legalidad del Decreto 055 de 15 de julio de 2020, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar al Alcalde del municipio de Confines – Santander -, y a la señora Procuradora Judicial 16 para asuntos Administrativos adscrita al Despacho de la Magistrada Ponente, por intermedio de la Secretaría General de la Corporación y de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO: Publíquese esta decisión en la página web de la rama judicial y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI, por intermedio de la Auxiliar Judicial del Despacho de la Magistrada Ponente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Proyectado y aprobado por herramienta tecnológica TEAMS
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada