10 SEP 2020

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Bucaramanga, nueve (9) de septiembre de dos mil veinte (2020)

0.5274-20

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA
Exp.680012333000-2020-00515-00
Decide Control Inmediato de Legalidad

Medio de Control: **Inmediato de Legalidad / Art. 136 de la Ley 1437 de 2011**

Acto Objeto de Control: **Decreto Distrital de Barrancabermeja, Santander, No. 135 del 22 de mayo de 2020,** *"Por medio del cual se extiende la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio en el Distrito Portuario, Biodiverso y Turístico de Barrancabermeja y se dictan otras disposiciones."*

Tema: El acto objeto de control se ajustó a derecho mientras estuvo vigente. Su artículo 11°, ha de entenderse como meramente indicativo de las consecuencias derivadas de su inobservancia, sin crear una sanción, por ende, su trámite y criterios de imposición son las previstas en las respectivas normas.

I. EL CONTENIDO DEL DECRETO OBJETO DE CONTROL

El Decreto Distrital No. 135 del 22 de Mayo de 2020 ordenó:

> *Artículo Primero: Extender la medida de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas que habitan en el Distrito de Barrancabermeja, medida que regirá a partir de las cero horas (00:00 a.m.) horas del día 25 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 31 de mayo 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 Distrito de Barrancabermeja, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.*
>
> *Parágrafo 1: En cumplimiento a la medida de aislamiento obligatorio adoptada en los Decretos Distritales No. 099 y 106 de 2020 en el Distrito de Barrancabermeja, se mantiene la medida del **Pico y Cédula** para quienes no le sean aplicadas las excepciones del presente decreto, sin embargo se aclara que el **Pico y Cédula** a quienes las nuevas disposiciones permiten actividades laborales, esta medida (pico y cédula) si le es aplicable para realizar otras actividades como servicios bancarios, abastecimiento, servicios notariales y de registro, pago de servicios públicos domiciliarios y demás. La medida de **Pico y Cédula** regirá desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 31 de mayo de 2020, con el fin de que los días que les sea permitida la circulación puedan realizar actividades exclusivamente de abastecimiento de alimentos, víveres, servicios bancarios, servicios notariales y de registro, servicios públicos domiciliarios y demás actividades que les sea permitido en las actividades habilitadas en las excepciones del artículo 2.*
>
> *Parágrafo 2: Los fines de semana se mantiene la medida de aislamiento obligatorio implementada por el Distrito de Barrancabermeja mediante decreto 106 de 2020 Únicamente se permite la circulación de personas y vehículos durante los fines de semana de ambulancias, personal del sector salud, asistencia veterinarias, personas*

que abastecen y trabajan en plaza de mercado, supermercados, tiendas de barrio, panaderías, empresas de mensajería debidamente acreditadas, domicilios de restaurantes y farmacias, transporte público, funcionarios públicos que atienden la emergencia sanitaria, personal de prensa debidamente acreditado, personal que labora en servicios públicos domiciliarios, y a quienes por razón de su empleo se encuentren en horario laboral y que estén exceptuadas en el presente decreto.

Teniendo en cuenta que el día lunes 25 de mayo de 2020 es un día festivo, aplicará para este día especial la medida de pico y cédula que rige en el Distrito de Barrancabermeja.

ARTÍCULO SEGUNDO: Garantías 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, el alcalde Distrital, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirá el derecho de circulación de lunes a viernes en el Distrito de Barrancabermeja, las personas en los siguientes casos y actividades:*

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.
3. Desplazamiento a servicios: bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, servicios notariales, y de registro de instrumentos públicos.
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 humanitarios y de 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 los 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-, (fii) alimentos, 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, fumigación, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos - fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, 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. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, bodegas, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio o presencial de acuerdo a las medidas adoptadas por el Distrito.

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.

Está prohibido para los servidores públicos, empleados y contratistas del Estado y de Empresas privadas, hacer uso de su carnet que lo acredita servidor púbico, empleado Y7o contratista para ingresar al Distrito de Barrancabermeja sin que se encuentre en desempeño de sus funciones estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales del Estado. Sin embargo den ingresar el Distrito deberán registrar su ingreso en el punto de entrada sector La Virgen.

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

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

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

17.Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

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

19. 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.

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

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

22. La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura.

23. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.

24. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas por entrega a domicilio, este debe cumplir con las medidas sanitarias correspondientes. Así mismo el servicio solo es permitido hasta las 23:00 horas.

Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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, reciclaje, 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.***

30. La prestación de servicios: bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores, actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.

El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.

El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

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

32. 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.

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

34. 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.

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. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir, transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio

38. 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.

39. Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos.

40. 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.

41. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diada.

Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen en el presente decreto. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

42. 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.

43. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

44. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

45. Parqueaderos públicos para vehículos.

46. El servicio de lavandería a domicilio.

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 los numerales 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.*

Parágrafo 5. *Con el fin de ejercer un mayor control para el ingreso y salida de las personas que se desplacen por transporte terrestre, solamente se habilita la entrada en el Sector La Virgen, operando en él puesto de control las 24 horas del día.*

Parágrafo 6. *Se ordena el cierre total de vías de acceso tanto en zona urbana como rural en el Distrito de Barrancabermeja.*

Parágrafo 7: *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 mediante resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020, por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus –COVID-19-.*

Para el cumplimiento de lo anterior, los sectores a quienes se les permite el inicio de labores, deberán presentar previamente ante la Secretaría de Gobierno del Distrito de Barrancabermeja el plan de trabajo el cual deberá cumplir con todos los protocolos establecidos de bioseguridad por parte del Ministerio Salud y de la Protección Social siendo la vida y la salud nuestra prioridad. Los horarios de los turnos deberán ser flexibles para evitar la aglomeración a la entrada y salida, la distancia entre trabajadores será de dos metros.

La secretaría de Gobierno, la Secretaría, la Secretaría de las TIC, la Secretaría de Infraestructura y Secretaría General, conformarán un Comité Técnico cuya función primordial será la revisión, aprobación y seguimiento al cumplimiento de los planes de trabajo de las empresas, planes de trabajo que serán presentados previamente al inicio de las labores.

Las empresas o empleador, una vez habilitadas por la Secretaría de gobierno deberán expedir y certificar en documento físico a todo su personal laboral con información de su identidad plena, función, horario y día labora, perímetro territorial de desplazamiento, y demás datos que sean pertinentes para acreditar su movilidad y tránsito.

Cuando se presente en el Distrito de Barrancabermeja una variación negativa en el comportamiento de la epidemia del Coronavirus COVID-19 que genere un riesgo excepcional a criterio del Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Secretaría de Salud del Distrito de Barrancabermeja deberá enviar con destino al Ministerio del interior un informe que contenga la descripción de la situación epidemiológica del Distrito relacionada con el Coronavirus COVID-19, con el fin de que analice la situación y se proceda a autorizar al Alcalde Distrital el cierre de las actividades o casos respectivos.

Parágrafo 8. *Sectores secundarios que requieran iniciar labores, se entiende por sectores secundarios los relacionados con el suministro de materiales y servicios en general para los sectores habilitados por el Gobierno Nacional en el presente Decreto, deberán acreditar ante la Secretaría de Gobierno del Distrito la existencia*

legal de su empresa, el plan de trabajo y los protocolos de bioseguridad con el fin que desde la Secretaria de Gobierno Distrital a través del Comité Técnico se evalúe su apertura, recordando que sus labores serán a puerta cerrada y la entrega y despacho de los productos es a domicilio.

Parágrafo 9. *Las personas que practiquen actividad física individual está será por una hora de lunes a viernes, no se aplicará la medida de pico y cédula, y el horario permitido será de 5:00 a.m. a 7:00 a.m. No está permitido la utilización de escenarios deportivos, ni la utilización de gimnasios biosaludables, para ello deberán tener en cuenta lo siguiente:*

- *La actividad física permitida es caminar, trotar, correr, montar patines, montar bicicleta.*
- *Distancia mínima de 5 mts. entre cada persona*
- *La distancia de la actividad física a prácticas es en un radio a un (1) kilómetro del lugar de residencia.*
- *La actividad física es permitida para personas mayores de 18 años y menores de 60 años.*
- *Deben usar permanentemente el tapabocas.*
- *Hidratación personal e individual.*
- *Los gimnasios y las escuelas de formación permanecerán cerradas.*

Parágrafo 10: *Los niños y niñas mayores de 6 años y menores de 17 años, podrán realizar actividad física los días lunes, miércoles y viernes en el horario comprendido de las 15:00 horas a las 18:00 horas, por espacio de 30 minutos, los menores deberán estar acompañado de un adulto responsable no mayor de 60 años, evitar salir si hay síntomas de gripa, enfermedad respiratoria o gastrointestinal.*

Es obligatorio el uso del tapabocas, evitar el contacto físico, si se encuentra a terceros en la calle mantener una distancia de dos metros. Se podrá circular máximo una distancia de un Kilómetro a la redonda desde el ligar de su residencia. Los parques están abiertos pero quedan inhabilitados para la utilización de canchas y gimnasios biosaludables. El adulto cuidador puede estar con máximo tres menores y no se aplicará la medida de pico y cédula al adulto cuidador por los 30 minutos que este al cuidado de los niños y niñas.

Se Prohíbe *la circulación de niños, niñas y adolescentes en vehículos, motocicletas y cualquier medio de transporte.*

Parágrafo 11. *El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía del Distrito, así como los usuarios de estas el Secretario de Gobierno del Distrito de Barrancabermeja regulará los horarios de atención de cada una de estas dependencias y deberá difundir con aporto de la Oficina Asesora de Presa del Distrito los horarios y turnos del servicio para los usuarios de estas.*

Parágrafo 12: *Las excepciones consagradas en los numerales 37, 38, 39, 40 y 42 que reinician labores una vez tenga aprobado el plan de trabajo y protocolos por parte del Comité Técnico del Distrito, solo permitirán el ingreso de una sola persona, la atención se prestará a los usuarios de conformidad al pico y cédula que rige en el Distrito de Barrancabermeja y el horario de servicio será de línea a viernes de 9:00 a.m. hasta las 17:00 p.m.*

Parágrafo 13: *Los establecimientos y locales gastronómicos laborarán a puerta cerrada y su servicio y entrega a domicilio será desde las 8:00 a.m. hasta las 23:00 horas.*

Parágrafo 14: *Los supermercados, tiendas de barrios, panaderías, su servicio se prestarán mientras dure la medida de aislamiento preventivo en el horario comprendido entre las 6:00 am hasta las 20:00 horas.*

Parágrafo 15: *El servicio de cajeros automáticos se prestará hasta las 19:00 horas de lunes a viernes, para tal medida se coordinará la prestación de servicio con las*

entidades bancarias y financieras del Distrito de Barrancabermeja. Las casas de cambio, operaciones de juego y azar en la modalidad novedoso y territorial de apuestas permanentes, Chance y lotería, para aperturar el servicio deberán previamente presentar a la Secretaría de gobierno del distrito su plan de trabajo con los protocolos de bioseguridad.

Parágrafo 16: *Ordenar a la Secretaría de Gobierno para que a través de los Inspectores de Policía del Distrito y un equipo de trabajo que se deberá conformar, realicen los controles a las empresas habilitadas para laborar mientras dure la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, con el fin que cumplan con los protocolos establecidos mediante Resolución 000666 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Seguridad Social. En caso de incumplimiento de estas medidas el Comité Técnico presentará informe a la Secretaría de Salud del Distrito quien comunicará inmediatamente al ministerio del Trabajo Seccional Barrancabermeja con el fin que aplique las sanciones respectivas entre ellas el cierre y funcionamiento de las mismas.*

En cuanto a la medida de los horarios establecidos para la prestación de los servicios en los distintos sectores económicos y productivos que se habiliten, la Secretaría de Gobierno a través de los Inspectores de Policía ejercerá el control y vigilancia del cumplimiento de dicha medida, quienes con el acompañamiento de la Policía Nacional y en caso de incumplimiento ordenará el respectivo cierre del establecimiento dentro de las competencias establecidas en la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de policía y Convivencia.

ARTÍCULO TERCERO: Se prohíbe todas las actividades presenciales, tales como:

1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas.
2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento y 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, se 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 sin 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.

ARTÍCULO CUARTO: *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.*

Para el caso de la Administración Distrital a través de la secretaría General en coordinación con cada Secretario, Jefe de Oficina y Asesores regulará lo concerniente a los empleados públicos, trabajadores oficiales y contratistas.

ARTÍCULO QUINTO: Movilidad. *Se garantiza el servicio público de transporte terrestre, urbano y rural, así como transporte por cable, fluvial de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio Distrital, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones..*

Parágrafo 1. *Se ordena al Inspector de Tránsito y Transporte del Distrito de Barrancabermeja previa revisión del plan de trabajo con las empresas de servicios públicos urbano y rural (Terrestre, Fluvial, Ferrero -Sic-) y especial, continuar con la habilitación del transporte, siempre y cuando se cumpla con los protocolos establecidos por el ministerio de Salud y de la Protección Social. El transporte público urbano que se habilite para presentar (sic) el servicio atenderá las directrices que establezca la Inspección de Tránsito y Transporte de Distrito (horarios de frecuencia, protocolos de bioseguridad, capacidad de usuarios y demás)*

Parágrafo 2: *Las empresas de transporte terrestre de servicio público urbano y rural habilitadas dotarán a sus trabajadores de los implementos necesarios para salvaguardar la vida y la salud de todos sus trabajadores.*

Parágrafo 3: *Está prohibido el transporte intermunicipal. Este solo será permitido para transporte humanitario. Sin embargo para el ingreso al Distrito, el conductor deberá presentar en el puesto de control ubicado en La Virgen, el respectivo permiso expedido por la Administración Municipal del lugar de origen, como también presentar documentos que acredite que las personas que transporta hacen parte de las excepciones previstas en el artículo 2 del presente decreto, las personas que ingresen al Distrito de Barrancabermeja deberán a su vez suscribir acta de compromiso con la Secretaría de Salud y Secretaría de Gobierno en la que se comprometen al aislamiento obligatorio por catorce días.*

Si por el contrario, el servicio de transporte humanitario terrestre, fluvial, férreo que se utilizará es para salir del Distrito de Barrancabermeja, deberá la empresa de servicio público tramitar el respectivo permiso ante la Inspección de Tránsito y transporte y anexar los documentos que acredite que el servicio que prestará es para transporte humanitario y que las personas que transportará se encuentran dentro de las excepciones.

A su vez, la empresa de servicio público deberá presentar ante la Inspección de Tránsito y transporte su plan de acción, y los despachos del transporte humanitario, cumpliendo con los protocolos de bioseguridad no pudiendo operar con todo la capacidad de personas.

Previamente la empresa debe tener la coordinación con la terminal de transporte de la ciudad destino donde esta exista.

ARTÍCULO SEXTO. *Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Prohibir en todo el territorio del Distrito de Barrancabermeja, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día (25) de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día (31) de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

ARTÍCULO SÉPTIMO. *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.*

ARTÍCULO OCTAVO: Permisos Sector Empresarial y otros que se encuentren dentro de las excepciones. *El sector empresarial deberá realizar el trámite de*

actividades laborales a través del siguiente enlace: http://bareancabermeja-santander.gov.co/alcaldia/interfaces/codiv_permisos/index.php.
A partir del 27 de abril de 2020, la Alcaldía Distrital habilitó el correo electrónico permisocovid19@barrancabermeja.gov.co, para la solicitud de permisos de movilidad a particulares, adjuntando los documentos requeridos demostrando que se encuentran dentro de las excepciones del artículo 3 del Decreto 126 de 2020.

ARTÍCULO NOVENO: Se mantienen todas las medidas, *restricciones y excepciones contempladas en los Decretos Distritales 076, 079, 080, 085, 099, 102, 105, 106, 108 y demás de 2020. Es decir, entre otras, uso obligatorio de tapabocas para la movilización y cualquier actividad a desarrollar, personal que ingrese a laborar o se encuentre dentro de las excepciones del presente Decreto Distrital de Barrancabermeja y que vaya a pernotar en el Distrito, deberá registrarse al ingreso y cumplir uno de estos requisitos: firmar acta de compromiso en la que cumplirá con la medida de aislamiento preventivo obligatorio por catorce días, o presentar la prueba COVID-19 negativa realizada con 48 hora anteriores a su expedición, se mantiene el cierre de las vías de ingreso al Distrito de Barrancabermeja, y todas las medidas que están adoptadas en los Decretos expedidos por el Distrito de Barrancabermeja desde el inicio de la declaratoria de emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional.*

ARTÍCULO DÉCIMO: Se ordena *a la Secretaría de Gobierno del Distrito de Barrancabermeja, a la Policía Nacional, Inspección de Tránsito y Transporte, Fuerza Pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto.*

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Sanciones. *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, dará lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o a la norma que sustituya, modifique o derogue. Así como las sanciones del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana como las del Código Nacional de Tránsito acorde con el Decreto Ley 1383 de 2010 y la Resolución No. 3027 de 2010 numeral C-14 literal e, del Ministerio de Transporte.*

En virtud de lo anterior, y con el propósito que las disposiciones de este Decreto Distrital se cumplan, las empresas contratistas de la industria de hidrocarburos que incumplan las medidas adoptas en los Decretos Distritales, la administración Distrital a través de la Secretaría de gobierno, informará a ECOPETROL y/O empresa contratante y a la Oficina Especial del Ministerio del Trabajo. Barrancabermeja, para que adopte las sanciones correspondientes. En el mismo sentido, empresas que por razones laborales deban ingresar personal y que no cumplan con los protocolos de activación, la Secretaría de Gobierno, informará inmediatamente a la Oficina del Ministerio del Trabajo – Barrancabermeja y en determinado caso se denunciará ante la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN con el fin que adopte las acciones correspondientes.

Servidores públicos, contratistas, que se expongan al incumplimiento de los Decretos Distritales, entre ellos, el uso indebido de su identificación que lo acredite como servidor público o contratista; la Secretaría de Gobierno del Distrito de Barrancabermeja, informará a la entidad a la cual presta sus servicios para que inicie las acciones a que haya lugar.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: *El presente Decreto Rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día veinticinco (25) de mayo de 2020, y tendrá vigencia hasta las cero (00:00 a.m.) horas del día treinta y uno (31) de mayo de 2020 o gasta que se supere la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional."*

En el acápite de **consideraciones**, entre otras, se hicieron las siguientes: el deber de las autoridades de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (art. 2º Superior); el

deber de la comunidad de obrar conforme al principio de solidaridad social respondiendo a acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud (art. 95 Superior); el deber que como alcalde le asiste de garantizar el orden público ante situaciones de emergencia y calamidad, así como de implementar procesos de gestión del riesgo (Leyes 136 de 1994, 1801 de 2016 y 1523 de 2012); la necesidad de acatar las recomendaciones impartidas por la OMS en relación con el COVID-19 ante el aumento de casos de contagio sin existir aún vacuna o tratamiento; el haber declarado el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; el haber proferido la administración distrital, entre otros, los Decretos 094, 092, 102, 104 y 116 de 2020 en aras de evitar la propagación del COVID-19 y de adoptar las medidas ordenadas por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 457, 531, 593 y 636 de 2020; la necesidad de atender las recomendaciones la Organización Internacional del Trabajo OIT en materia de protección laboral y social durante la emergencia sanitaria; y finalmente la urgencia de mantener y extender la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el Distrito de Barrancabermeja.

II. EL TRÁMITE

El 29.05.2020 fue remitido, a la Oficina Judicial del Palacio de Justicia, copia del precitado **Decreto Distrital Nro. 135 del 22 de mayo de 2020** y una vez surtido el trámite de reparto, fue asignado al Despacho a cargo de la suscrita magistrada ponente quien en auto del 05.06.2020 admite su conocimiento y le ordena imprimir el trámite que ordena el art.185 de la Ley 1437 de 2011, el que fue surtido a satisfacción. En este trámite solo intervino:

La Procuraduría 158 Judicial II para Asuntos Administrativos, en escrito del 21.07.2020, para afirmar la improcedencia del CIL respecto del referido decreto distrital, porque desarrolla el Decreto Nacional 457 de 2020, que, en sentido formal, no es un Decreto Legislativo. Cita en su apoyo providencia del Consejo de Estado del 26 de junio de 2020[1].

III. CONSIDERACIONES

A. Acerca de la competencia

[1] CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISÉIS ESPECIAL DE DECISIÓN, Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00(CA)A. Actor: NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR. Demandado: DECRETO 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020

Recae en la Sala plena de esta Corporación, de conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, los 136 y 151.14 del CPACA, teniendo en cuenta que el Decreto Distrital que aquí se analiza, cumple con los requisitos subjetivos y objetivos exigidos en las precitadas normas, por cuanto: i) se expide por una autoridad territorial de Santander, como lo es el alcalde de Barrancabermeja. ii) el contenido es una decisión administrativa de carácter general, porque afecta a todos los habitantes del municipio y; iii) materialmente, desarrolla el D.L.417 de 2020, dada su relación directa y específica con el hecho habilitante del estado de excepción, cual es, la existencia del Coronavirus Covid-19 como pandemia y la contención de su propagación, con el Aislamiento Preventivo Obligatoria, medida ésta de limitación de derechos fundamentales, que no se encuentra en norma ordinaria y cuya estrictez solo se justifica para evitar la propagación referida.

B. De los Decretos que imponen la medida de aislamiento preventivo y su naturaleza.

1. Al respecto, expuso la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 del 20.05.2020[2]:

> *"129. Sobre el conocimiento de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio (457, 531, 536, 593 y 636 de 2020)... 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)*

Entiende el Tribunal que la Corte Constitucional considera que al establecer el aislamiento preventivo obligatorio, el Presidente de la República no ejerce la competencia reconocida en el 212.4 constitucional, esto es dictar decretos legislativos para superar las situaciones que habilitan declarar los estados de excepción, por lo que el Decreto 457 de 2020 y los que lo han prorrogado o modificado, no son objeto de control automático de constitucionalidad. También se advierte por la Sala que la Corte Constitucional enunció la posible procedencia del control inmediato de legalidad y de la nulidad por inconstitucionalidad.

2. El Tribunal Administrativo de Santander estableció la procedencia del control inmediato de legalidad frente a los decretos municipales que desarrollan el aislamiento preventivo obligatorio. En Sentencias del 18 de mayo (Exp.2020-00224), 02 de junio (Exp.2020-00243) y 03 de junio de 2020 (Exp.2020-00228) este Tribunal –con Ponencia de la suscrita Magistrada sustanciadora–, estableció que los decretos municipales que desarrollaban el aislamiento preventivo obligatorio y que fueran expedidos estando vigentes los estados de emergencia social, económica y ecológica –declarados en los Decretos legislativos 417 del 17.03.2020 y 637 del 06.05.2020– sí son objeto de control inmediato de legalidad,

---

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2020 (M.P.: José Fernando Reyes Cuartas)

debido a su conexidad con la contención de la propagación del Coronavirus COVID-19, al punto que el aislamiento social es la principal herramienta para contener esa enfermedad que aún no tiene cura.

Esta postura fue asumida por el Tribunal en un contexto en el cual el Consejo de Estado había admitido el control inmediato de legalidad frente a actos proferidos por autoridades nacionales que se fundamentaban en el Decreto 457 de 2020, como por ejemplo, los Autos del 27 de abril[3] y 28 de abril de 2020[4].

3. En Auto del 26 de junio de 2020[5] el Consejo de Estado determinó que el aislamiento obligatorio preventivo no tiene control automático de legalidad, al considerar que el Decreto 457 de 2020 fue proferido por el Gobierno Nacional en ejercicio de sus facultades ordinarias, en concreto las previstas en los arts. 189.4, 303, 315 constitucionales y 199 de la Ley 1801 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía y Convivencia, y no desarrolla algún decreto legislativo, por lo que su control "corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad".

4. Se recuerda que la Corte Constitucional en Sentencia C-802 de 2002[6] enseñó que la declaratoria de los estados de excepción exige al Presidente de la República realizar un juicio objetivo sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía para contener la alteración del orden público, que de manera general comprende la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, antes de acudir a la excepcionalidad. De modo que al ya haberse declarado la exequibilidad del Decreto legislativo 417 de 2020, ello mediante la citada Sentencia C-145 de 2020, para esta Sala es claro que los mecanismos ordinarios de policía aunque idóneos eran insuficientes para contener la propagación del COVID-19, siendo insuficientes los mecanismos ordinarios de policía.

Por esta vía, el Tribunal resalta que el aislamiento preventivo obligatorio es una medida administrativa distinta de las que de ordinario se cuentan para la recuperación del orden público, como por ejemplo sí lo es el toque de queda previsto 202.6 de la Ley 1801 de 2016, y que se explica por el mismo hecho que llevó a declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en el Decreto legislativo 417 del 17.03.2020.

---

[3] Consejo de Estado. C.P.: María Adriana Marín. Auto del 27.04.2020. Exp.: 11001-03-15-000-2020-01283-00. Acto: Circular Externa 13 del 26 de marzo de 2020 de la Superintendencia de Economía Solidaria

[4] Consejo de Estado. C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Auto del 28 de abril de 2020. Exp.: 11001-03-15-000-2020-01455-00. Acto: Resolución 727 del 18 de marzo de 2020.

[5] Consejo de Estado. C.P.: Guillermo Sánchez Luque. Exp.: 11001-03-15-000-2020-02611-00. Acto: Decreto 457 de 2020

[6] Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002 (M.P.: Jaime Córdoba Triviño)

Así, al tener relación directa y específica con el hecho habilitante del estado de excepción, la Sala se aparta del criterio sostenido por el Consejo de Estado en Auto del 26 de junio de 2020 bajo el entendido que el Decreto 457 de 2020 desarrolla el Decreto legislativo 417 de 2020, siendo procedente el control inmediato de legalidad respecto de aquellos actos proferidos por las autoridades locales en los que lo imponen, como es caso del Decreto Distrital de Barrancabermeja No. **135 del 22 de Mayo de 2020** que ocupa nuestra atención.

B. El problema jurídico y su tesis

¿El Decreto Distrital No. 135 del 22 de Mayo de 2020 de Barrancabermeja (S) –que extiende la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio-, **se encuentra ajustado al régimen jurídico conformado por normas convencionales, los artículos 214 y siguientes de la C.P., la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, el D.L 417 de 2020 y las normas que desarrolla?.**

Tesis: Si.

Fundamento jurídico: Las medidas adoptadas para implementar el Aislamiento Preventivo Obligatorio en el distrito de Barrancabermeja, Santander, en el Decreto Distrital No.135 que aquí nos ocupa, se encuentran ajustadas a derecho. El aparte de su artículo 11, referido a sanciones por su inobservancia, se entiende como enunciativa de normas que las contemplan, de donde el procedimiento, la competencia y la autoridad para aplicarlas, serán las en ellas contenidas.

C. El marco normativo

Según lo informado en el boletín 063 del 20/05/2020 de la Corte Constitucional, el D.L.417 de 2020 cuya vigencia comprendió desde el 17/042020 hasta el 17/05/2020 fue declarado exequible, por lo que constituye cosa juzgada y así lo acata el Tribunal. Así, la propagación del Covid-19 es una situación extraordinaria ante la cual es necesario adoptar medidas para contener su propagación y atender sus consecuencias. Por lo anterior el Control que aquí se hace respecto del Decreto Distrital de Barrancabermeja, Santander, No. 135 del 22 de Mayo de 2020, tiene por objeto verificar si en él se contienen medidas arbitrarias o si por el contrario, desarrolla el Aislamiento Preventivo Obligatorio - impuesto en Decreto 457 del 22 de abril de 2020 –extendido y modificado por los Decretos 531, 593 y 636 de 2020-, para los fines de evitar la expansión de la pandemia.

E. Análisis del acto objeto de control

De su contenido o materia. Tal y como lo muestra la transcripción que del mismo arriba se hizo, el Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado en el Decreto Distrital que aquí nos ocupa, se corresponde en el tiempo, con el plazo previsto en el Decreto Nacional 689 de 2020 que extendió las medidas del Decreto 636 de 2020. Además: **1)** En las excepciones al aislamiento, reitera las contenidas en el Decreto 636 de 2020 ajustándolas a la localidad y sus características; **2)** el Tribunal entiende que el acto objeto de control permita la circulación del personal vinculado al *"funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía del Distrito"* – No. 46 Artículo 2° Parágrafo 11-, por ser Dependencias que tratan controversias que requieren de soluciones inmediatas que atañen a población vulnerable. **3)** La medida de pico y cédula extendida –Parágrafo 1° Artículo 1°- y de limitación para realizar actividades físicas –parágrafos 9° y 10° numeral 46 Artículo 2°- son coherentes con la necesidad de guardar el distanciamiento mínimo, lo que se haría difícil si todas las personas deciden realizar al tiempo las actividades exceptuadas. **4)** la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y en establecimientos de comercio durante el aislamiento, es reiterativa de lo previsto en los Decretos 457 y 636 de 2020. Además, la prohibición de venta de bebidas alcohólicas que se hace en el artículo 6° del decreto revisado materializa la competencia propia de los alcaldes municipales prevista en el artículo 202.7 de la Ley 1801 de 2016. **5)** Esto mismo sucede con la regulación de horarios de funcionamiento y apertura al público de los establecimientos comerciales –parágrafos 13°, 14 y 15 numeral 46 del artículo 2°- por tratarse de una potestad radicada en cabeza del mandatario local por el parágrafo del Artículo 83 de la misma Ley 1801 de 2016. **6)** Las medidas para que las dependencias administrativas de ese municipio, atiendan las necesidades de aquellos que pretendan ser autorizados para ejercer las actividades excluidas del aislamiento a través de correos electrónicos -artículo 8., son coherentes con el D.L.491 del 28/03/2020. **7)** Así mismo se encuentran acertadas las normativas prohijadas por el mandatario distrital - Artículo 2° Numeral 46 parágrafos 5°, 6°, 7°, 8°, 12°, 16°, y en los Artículos 4°, 8°, 9° y 10° (incisos 2° y 3°)- en las que se contemplan medidas administrativas internas como, determinar los roles de cada una de las Secretarías e Inspecciones en el proceso de autorización de quienes hacen parte de los sectores excluidos y que como tal se les permite reiniciar labores y, establecer procedimientos internos para la atención de temas relacionados con la pandemia, por considerarlas necesarias para dar continuidad a las funciones de control inspección y vigilancia que le son propias a la administración Municipal y que sirven para acoger y concretar el aislamiento preventivo a nivel local; además, en tanto reproducen el espíritu de la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020 por la que el Ministerio de Salud y de la Protección Social adopta el protocolo de

bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus –COVID-19-. guardando relación directa y concreta con la declaratoria del estado de excepción que, se repite, ya es cosa juzgada constitucional que el Tribunal así respeta y acata, siendo el aislamiento local una medida necesaria para hacer frente a la crisis que se deriva de la pandemia por el Covid-19, y por demás, una medida eficaz e indiscutible para reducir el contacto social, y con ello, prevenir y controlar el contagio del virus, tal como de ello da cuenta la evidencia científica, que condujo a la OMS a realizar las múltiples recomendaciones reseñadas en la parte considerativa del Decreto revisado.

Se encuentra ajustado a Derecho, mientras estuvo vigente, el aparte de su artículo 11° referido a la inobservancia de las medidas adoptadas, en el entendido que contiene una mera remisión a las normas pertinentes en materia penal y sancionatoria, de donde su trámite, competencia y criterios para su imposición son las contenidas en dicha normatividad.

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

FALLA:

Primero. **Declarar** ajustado a derecho, mientras estuvo vigente, el Decreto Distrital de Barrancabermeja (S) No. 135 del 22 de mayo de 2020.

Segundo. **Notificar** la presente providencia por medios electrónicos y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Parágrafo. El Distrito de Barrancabermeja, Santander, también debe publicar en su portal web esta sentencia.

Notifíquese y cúmplase. Aprobado en sesión electrónica de la fecha, herramienta Teams, Acta No. 72 de 2020.

Los Magistrados,

SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Ponente

RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO

Con aclaración de voto
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

Salva Voto
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

SALVAMENTO DE VOTO
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Medio de control	INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado	680012333000-2020-00515-00
Providencia	SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA
Acto Objeto de Control	**DECRETO DISTRITAL DE BARRANCABERMEJA No 135 DE 22 DE MAYO DE 2020,** *"POR MEDIO DEL CUAL SE EXTIENDE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL DISTRITO PORTUARIO, BIODIVERSO Y TURÍSTICO DE BARRANCABERMEJA Y SE DICATAN OTRAS DISPOSICIONES".*
Magistrada Ponente	SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Procede la suscrita Magistrada a dejar consignado el correspondiente salvamento de voto frente a la decisión proferida por la Sala mayoritaria:

El acto administrativo objeto de control, no es desarrollo expreso de Decreto Legislativo expedido en el marco del Estado de Excepción previsto en el artículo 215 superior como lo exige el artículo 20 de la Ley 137 de 1994[1], en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011[2]; porque se expidió con fundamento en los Decretos Ordinarios 531, 593 y 636 de 2020 expedidos por el Presidente de la

[1] "Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales".

[2] "Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código"

República y las competencias exclusivas del alcalde, atribuidas en el artículo 315 Superior y en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; como primera autoridad de policía del municipio sin inmiscuirse en atribuciones del concejo municipal, de tal manera que no son el desarrollo de facultades extraordinarias por lo que de ninguna manera resulta procedente el medio de control inmediato de legalidad.

La **TESIS** tiene sustento en los siguientes argumentos:

El acto objeto de control, 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***[3] (en sus dimensiones de seguridad, tranquilad y sanidad medioambiental), tomadas, también, por ***otras autoridades distintas del gobierno nacional***[4], 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.***

Tales medidas no se profirieron en desarrollo del Decreto Legislativo alguno, sino 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 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.

---

[3] El Presidente de la República -art. 189.3-, los gobernadores -art 303-1 y 296- y los alcaldes -art. 315-2 y 296- así como en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

[4] Con fundamento en la Ley 9ª de 1979 artículos 489 y 598, Decreto 780 de 2016 parágrafo 1 de su artículo 2. 8.8.1.4.3. los artículos 5 y 10 de la Ley 1751 de 2015.

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; disponiendo instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por alcaldes y gobernadores sobre medidas de asilamiento 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.

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

La Sala mayoritaria llegó a la conclusión equivocada de considerar que el acto objeto de control, es desarrollo de decreto legislativo y en especial del que declaró el Estado de Excepción de Emergencia, económica y social, al no diferenciarlo del estado de ***emergencia sanitaria*** y tampoco distinguir los conceptos de ***orden público, poder de policía, función de policía y actividad de policía.***

Lo anterior, porque las medidas adoptadas, en mi criterio, fueron las que 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.

La tesis propuesta, la sustento con los siguientes argumentos:

1. 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.***

2. 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 inexequible por ausencia del requisito de subsidiariedad[5].

3. En el caso concreto, como quedó visto, tanto el Ministerio de Salud y Protección Social, como el Presidente de la República, los alcaldes y gobernadores gozan de facultades constitucionales y legales ordinarias suficientes para dictar las medidas preventivas analizadas, sin necesidad de acudir a la declaratoria del Estado de Excepción.

4. La Sala mayoritaria llegó a decisión contraria, al no tener en cuenta la diferencia entre las nociones de ***poder, función y actividad*** *de policía administrativa* para el mantenimiento del ***orden público.***

   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***[6]*, concepto más amplio y exigente que el de*

[5] 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
[6]Corte Constitucional, sentencia C-225/17.

salubridad, ya que involucra el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible[7]".

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***[8] 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 público[9]".

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 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*

---

[7] *"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.

[8] 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.

[9] *"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 ejecute la función"*: Corte Constitucional, sentencia C-825/04.

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, [10] 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.*

5. En criterio de la suscrita, si bien, las medidas de aislamiento y distanciamiento tienen relación con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 –"*por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia, Económica y Social*", no significa que se cumplan los requisitos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos dictados por las autoridades del orden territorial a través de los cuales adoptan las instrucciones, actos y órdenes emitidas por el Presidente de la República, como lo viene sosteniendo la Sala mayoritaria de la Corporación, en la medida en que al ser competencia ordinaria del Presidente de la República, de Gobernadores y Alcaldes velar por el orden público en el territorio Nacional y de sus jurisdicciones, respectivamente, no se cumpliría el requisito de subsidiariedad ni el de ser desarrollo de Decretos Legislativos.

6. La Sala debió tener en cuenta que, 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- 7superior), el Consejo de Estado, como tribunal supremo de lo contencioso administrativo (art. 237-2 ib.).

[10] C- 491 de 2016

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

En ese orden, habrá de estudiar los Decretos ordinarios 418, 420, 420 457, **531, 593, 636 de 2020** 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 si son territoriales de los segundos; 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.

7. En sentencia C- 145 de fecha 20 de mayo de 2020[11], por medio de la cual, la Corte Constitucional, declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020- precisó que, frente al Decreto 457 de 2020, sobre aislamiento preventivo, no resulta procedente el medio de control inmediato de Legalidad.

> *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)***

8. El Consejo de Estado ha sido concordante con la anterior postura, en los siguientes autos:

   i) En 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)[12], 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 reiterada[13]. 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*

---

[11] De fecha 20 de mayo de 2020, MP Magistrado Ponente: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTA

[12] Radicado: 11001-03-15-000-2020-02611-00

[13] 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]

a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad[14].

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. 5.

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 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."

ii) Aunado a lo anterior, ha sostenido esa H. Corporación[15] que,: *"(...) cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo "decreto legislativo" que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo*

[14] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129]
[15] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020) Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000.

inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales". Así mismo, ha precisado:

> *"(...) los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos" y que se deben referir "a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia".*
>
> *Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República".*

En los anteriores términos rindo mi salvamento de voto,

Aprobado mediante herramienta tecnológica TEAMS

Claudia Patricia Peñuela Arce

Magistrada.