



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente: RAFAEL GUTIERREZ SOLANO

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

MEDIO DE CONTROL	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD	MUNICIPIO DE OIBA
ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL	DECRETO No. 224 del 19 de marzo de 2020
RADICADO	6800123330002020-00234-00
DIRECCION NOTIFICACIONES ELECTRONICA MUNICIPIO DE OIBA	notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co
DIRECCION NOTIFICACIONES MINISTERIO DEL INTERIOR	notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co
DIRECCION NOTIFICACIONES MINISTERIO PUBLICO	nmgonzalez@procuraduria.gov.co

Ingresa al Despacho el expediente de la referencia con el fin de proferir sentencia dentro del medio de control inmediato de legalidad previsto en el art. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

El art. 215 de la Constitución Política de 1991 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los arts. 212 (guerra exterior), y 213 (grave perturbación del orden público) de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “estatutaria de los Estados de Excepción”.

El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional*”.

El alcalde del Municipio de Oiba expidió el Decreto No. 224 del 19 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y acciones de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación*”.

epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) en Oiba Santander y se dictan otras disposiciones”.

De conformidad con la mecánica constitucional y legal, la medidas “*de carácter general 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*”. (Art. 136 Ley 1437 de 2011).

II. TRAMITE DEL CONTROL INMEDIATO

Se radicó ante la Secretaría de este Tribunal, por parte de la Alcaldía del Municipio de Oiba efectos del control inmediato de legalidad, copia del Decreto No. No. 224 del 19 de marzo de 2020, siendo repartido al Despacho Ponente sustanciar el trámite respectivo.

Con fecha 2 de abril de 2020, se profirió auto avocando el conocimiento del presente medio de control mediante el cual se dispuso 1) fijar un aviso a través de la Secretaría de la Corporación por el término de 10 días anunciando la existencia del proceso, 2) publicar el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 3) invitar a las personas interesadas para presentar su concepto acerca de los puntos relevantes, 4) solicitar a la Alcaldía de Barrancabermeja los antecedentes administrativos del decreto y 5), correr traslado al Ministerio Público para rendir su concepto.

III. EL ACTO OBJETO DE CONTROL

Corresponde al Decreto No. 224 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Oiba “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES DE POLICÍA PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN OIBA SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”. cuya parte resolutive es del siguiente tenor:

“ARTICULO PRIMERO. *Decrétese el toque de queda de niños, niñas y adolescentes (menores de edad) durante las 24 horas del día; desde la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020, de conformidad con el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República.*

ARTICULO SEGUNDO. *Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020 y hasta las (6:00 a.m.) del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de*

bebidas embriagantes, de conformidad con el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República.

ARTICULO TERCERO. *Clausurasen temporalmente 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, billares y terminales de juegos de video, desde la expedición Del presente decreta y hasta el quince 815) de abril del año en curso, de conformidad con la Resolución No. 000453 de marzo 18 de 2020 expedida por el Ministerio de salud y Protección Social.*

PARAGRAFO. *Los establecimientos y locales comerciales a que alude el presente artículo que prevean en su objeto social la venta de comidas y bebidas permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar.*

ARTICULO CUARTO. *Prohíbese las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020 de conformidad con el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República.*

ARTICULO QUINTO. *Establézcase en el edificio que se3 conoce como Terminal de Transporte de Oiba, como horario de funcionamiento entre las (6:00 a.m.) y las (6:00 p.m.). Durante este horario de los vehículos que utilicen estas instalaciones solo podrán descender las personas que tengan como destino final este municipio, a los viajeros en tránsito no se les permitirá el descenso de los vehículos.*

PARAGRAFO: *La secretaría de tránsito realizará los respectivos controles y vigilancia sobre las empresas prestadoras del servicio público de transporte de pasajeros.*

ARTICULO SEXTO. RESPONSABLES. *Corresponde a la Policía Nacional, Inspector de Policía Municipal, Secretaría de Transito, Comisaría de Familia y a la Secretaría Local de Salud de conformidad con sus atribuciones, dar aplicación a las medidas señaladas en el presente decreto.*

ARTÍCULO SEPTIMO. *Remítase copia del presente Decreto al Comandante de la Estación de Policía del Municipio de Oiba, Personería Municipal, Comisaría de Familia, Inspección de Policía, Secretaría de Tránsito y a la Secretaría local de salud para su conocimiento y fines pertinentes.*

ARTICULO OCTAVO. *El presente decreto rige a partir de s fecha de publicación y las medidas adoptadas en este podrán finalizar antes del tiempo previsto, si desaparecen las causas que le dieron origen. O prorróguese si persisten o se incrementan.*

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en el Municipio de Oiba Santander a los diecinueve (19) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

*EDWAR JULIAN DIAZ RODRIGUEZ
Alcalde Municipal"*

Los considerandos del precitado decreto se refieren a disposiciones dictadas por el gobierno nacional , esto es, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social que decreta la emergencia sanitaria a causa del COVID-19, la Resolución No. 000453 del 18 de marzo de 2020 expedida por el mismo Ministerio, que adoptó medidas sanitarias de control de algunos establecimientos por causa del COVID-19, el Decreto 417 de 167 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional destinado exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la propagación del coronavirus y el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria.

IV. INTERVENCIONES

1. MINISTERIO DEL INTERIOR

Acude para manifestar que el acto administrativo que se estudia no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el presidente de la República durante la declaratoria del estado de excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Que si bien contiene medidas para evitar el brote y propagación de la epidemia dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible de control automático de legalidad pues fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de las medidas necesarias para conservar el orden público. En consecuencia solicita no se continúe con el trámite instaurado.

2. MINISTERIO PÚBLICO PROCURADORA 159 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS BUCARAMANGA-SANTANDER-

El Ministerio Público solicita declarar ajustado a derecho el Decreto No. 224 de 2020 pues es claro que las medidas restrictivas adicionales a las descritas en el Decreto 457 de 2020, dictadas por el Municipio de Oiba se enmarcan dentro de las facultades otorgadas por el art. 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y que adicionalmente no implican la negación de la dignidad humana, de la intimidad, la libertad de asociación y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que pudieran ser suspendidos durante el estado de emergencia

económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional. Resaltó que si las medidas son dictadas con apego a las facultades con las cuales es investido el alcalde municipal, son proporcionadas y encaminadas a conjurar los efectos del COVID 19 aunado al respeto de las mismas respecto a los derechos fundamentales que puedan llegar a ser relacionados con éstas. Resaltó que mediante Decreto 420 de 2020 el gobierno nacional impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores, luego no se encuentra motivo alguno para precisar su ilegalidad.

V. CONSIDERACIONES

A. Competencia

Compete al Tribunal Administrativo de Santander- Sala Plena-, en única instancia, ejercer el Control Inmediato de Legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales de su jurisdicción y de acuerdo a los arts.151, numeral 14 y 185, numeral 1º de la Ley 1437 de 2011.

B. El Problema jurídico

Consiste en determinar si el Decreto Municipal de Oiba No. 224 del 19 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES DE POLICÍA PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN OIBA SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, se encuentra ajustado al régimen jurídico de los estados de excepción, conformado por normas convencionales, los arts. 214 y s.s. de la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 que declara el estado de emergencia económica, social y ambiental y las normas que lo desarrollan.

C. Marco jurídico

1. La excepcionalidad en el Estado constitucional y democrático de Derecho. La declaratoria de los estados de excepción en la Constitución de 1991 tiene como objeto preservar los valores, principios y derechos fundamentales presentes en su parte dogmática ante momentos de crisis, en donde las herramientas previstas en la legalidad ordinaria resultan insuficientes para garantizar ese componente axiológico de la Constitución que fundamenta y guía toda actividad del Estado colombiano. La principal consecuencia de los estados de excepción es la concentración de la función legislativa en el Presidente de la República, lo que es una modulación del principio de

separación de poderes, pese a lo cual su poder sigue siendo derivado y no originario. Por ende los estados de excepción no son “paréntesis institucionales ni modalidades de suspensión de la vigencia de la Constitución”¹. Así lo consagra el artículo 7º de la Ley 137 de 1994², estatutaria de los estados de excepción, cuando establece que “El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración”.

Ello explica que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución y la precitada Ley 137 de 1994 consagren unos límites materiales para el ejercicio de las facultades excepcionales. En tratándose del estado de emergencia económica, social y ecológica, la Corte Constitucional ha reconocido que tiene por finalidad “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y... contener la extensión de sus efectos”³ aplicando a éste los mismos límites materiales que para los estados de guerra exterior y conmoción interior⁴: imposibilidad de suspender los derechos, interrumpir el funcionamiento de las ramas del poder público, modificar las funciones de acusación y juzgamiento y/o desmejorar los derechos sociales.

En conclusión, al ser los estados de excepción una situación reglada, es evidente para el Tribunal que ante la asunción de funciones legislativas por el Presidente de la República, su ejercicio debe ser controlado con criterios más estrictos que los que se ejercen en tiempos de normalidad⁵.

2. Sistemas de fuentes en los estados de excepción y su control judicial: Decretos legislativos, Decretos ordinarios, Decretos reglamentarios. El ejercicio de las facultades excepcionales por parte del Presidente de la República se concreta en la expedición de la declaratoria del estado de excepción y de Decretos Legislativos cuyo control judicial es ejercido por la Corte Constitucional y que los Decretos que se dicten como desarrollo de los Decretos Legislativos tienen control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, correspondiéndole a los Tribunales de esa Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el control que se reseña en el acápite de competencia de este proveído.

De esta manera, el control del Tribunal Administrativo de Santander, se contrae a los actos administrativos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los Decretos Legislativos, por el Gobernador de

¹ HERNÁNDEZ, José Gregorio. Poder y Constitución. Legis, Bogotá, 2001, pp. 138 a 139.

² Ley Estatutaria que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica

³ Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2009 (M.P.: Nilson Pinilla Pinilla)

⁴ TOBÓN, Mary Luz. Los Estados de excepción: imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades individuales. Ibáñez, Bogotá, 2019, pp.126 a 127.

⁵ CASAS FARFÁN, Luís Francisco. Estados de excepción y Derecho penal. Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2019, p. 232

Santander, los Alcaldes Municipales de esta jurisdicción territorial y demás autoridades de los órdenes seccionales y locales respectivos, haciendo notar aquí, que ninguna de ellas adquiere, en virtud del estado de excepción, competencia funcional diferente a la de desarrollar el Decreto Legislativo en su respectivo ámbito territorial o las competencias ordinarias que le son propias⁶, sin perjuicio de la posibilidad de aplicar la excepción de inconstitucionalidad⁷.

Precisa el Tribunal que el control inmediato de legalidad, debe ejercerse aunque el estado de excepción se haya levantado o terminado o que el Decreto Legislativo desarrollado por el acto general haya sido derogado, en atención a que en cualquiera de esas hipótesis aquél produjo efectos jurídicos mientras estuvo vigente.

REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Los siguientes son los presupuestos para la procedencia del medio de control que se estudia, siguiendo el derrotero contenido en varias providencias en donde de manera reiterada ha interpretado el Consejo de Estado taxativamente, los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

a) Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura de los considerandos del Decreto 224 de 2020 de la Alcaldía Municipal de Oiba se evidencia que con su expedición se dispuso adoptar “...*MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES DE POLICÍA PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN OIBA SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”. Al revisar el contenido de dicho decreto, se observa que en él se desarrolla la siguiente serie de medidas de carácter general: **i)** el toque de queda de niños, niñas y adolescentes durante las 24 horas del día desde el 19 de marzo hasta el 20 de abril de 2020; **ii)** se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos a partir de las 6:00 p.m. del día 19 de marzo hasta las 6:00 a.m. del día 30 de mayo de 2020; **iii)** se establece 34 excepciones para permitir la circulación de habitantes, **iv)** la clausura temporal de establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión desde la expedición del decreto hasta el 15 de abril de 2020; **v)** la prohibición de reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas a partir de las 6:00 p.m. del 19 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020; **vi)** se establece el horario de funcionamiento de la Terminal

⁶ SIERRA PORTO, Humberto. Conceptos y tipos de ley en la Constitución colombiana. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001 y pp. 354 y s.s.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-911 de 2010. (M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

de Transportes de Oiba entre las 6:00 a.m, y las 6:00 p.m. y **vii)** se define que autoridades darán a aplicación a las medidas señaladas en el decreto.

De lo expuesto se concluye que las determinaciones adoptadas en el Decreto 0224 de 2020 de la Alcaldía Municipal de Oiba son de carácter general y erga omnes, pues cobijan a la generalidad de ciudadanos, por lo que se encuentra satisfecho este primer requisito.

b) Que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.

El alcalde del Municipio de Oiba expidió el Decreto 224 de 2020 en su calidad máxima de autoridad administrativa en consideración a las facultades de los alcaldes mencionadas en el art. 315 de la Constitución Política de Colombia que señala: “Art. 315. Son atribuciones del alcalde: (...). 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio...”.

De otra parte, el art. 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el art. 29 de la Ley 1551 de 2012, en su literal b) señala:

*“Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 el cual quedará así:
Artículo 91. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna 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 las siguientes (...) b) En relación con el orden público: 1- conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. 2. Dictar el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; b) decretar el toque de queda; c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes...”.*

Se colige que el alcalde del Municipio de Oiba en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa cuenta con facultades para la expedición de actos administrativos tendientes a regular y conservar el orden público, conforme a lo reseñado en la norma superior y lo dispuesto en la Ley 134 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012. En consecuencia, se cumple con este segundo requisito de procedencia.

c) Que se trate de un acto de contenido general dictado en ejercicio de función administrativa y que tenga como fin desarrollar uno o más de los

decretos legislativos expedidos por el gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

Al efectuar la revisión de los considerandos del referido decreto, se encuentra que el mismo se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas:

La Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social que decreta la emergencia sanitaria a causa del COVID-19, la Resolución No. 000453 del 18 de marzo de 2020 expedida por el mismo Ministerio, que adoptó medidas sanitarias de control de algunos establecimientos por causa del COVID-19, el Decreto 417 de 167 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional destinado exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la propagación del coronavirus y el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria.

De acuerdo con lo expuesto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 224 de 2020 pues se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de función administrativa y tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante un Estado de Excepción.

C. Control de los aspectos formales y materiales

- **Aspectos formales:** Se refieren a la competencia y requisitos de forma.

En cuanto a la **competencia**, el alcalde del Municipio de Oiba se encuentra facultado para expedir el decreto que se estudia, como en renglones anteriores se afirmó, y de acuerdo al art. 315 constitucional, y el art. 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el art. 29 de la Ley 1551 de 2012, en su literal b), luego la materia tratada en el decreto tantas veces mencionado se circunscribe al ámbito competencial del alcalde de Oiba.

En cuanto a la **formalidad**, el Decreto No. 224 de 2020 cumple con los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, pues es una efectiva expresión de la voluntad unilateral emitida en ejercicio de una función administrativa que se concreta en los considerandos del decreto. Además, cuenta con todos los elementos formales de todo acto administrativo⁸.

⁸ Encabezado, número, fecha, epígrafe, competencia, contenido de las materias reguladas, parte resolutive y firma de quien lo suscribe

- **Aspectos materiales:** Son aquellos que tienen que ver con la conexidad o relación con los decretos legislativos excepcionales para superar el Estado de Excepción y la proporcionalidad de las disposiciones. Aspectos que se definen en esta parte de la providencia y serán estudiados en el caso bajo estudio.

Respecto a la **conexidad**, el H. Consejo de Estado ha dicho respecto a la misma que, “... Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa...”⁹. En este punto se trata de establecer si el decreto bajo estudio guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción y las normas que le dan sustento.

En lo que tiene que ver con la **proporcionalidad**, la misma se refiere a que si las medidas adoptadas en el Decreto No. 224 de 2020, se acogen e instrumentalizan las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19.

D. Análisis del acto objeto de control

“ARTÍCULO PRIMERO. Decrétese el toque de queda de niños, niñas y adolescentes (menores de edad) durante las 24 horas del día; desde la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020, de conformidad con el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República”.

El Decreto No. 224 de 19 de marzo de 2020, es un acto administrativo de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa, durante el estado de emergencia declarado por el Presidente de la República a través del Decreto Legislativo 417 de 2020 y en desarrollo del mismo, por parte de autoridad territorial de la jurisdicción de Santander. Este acto dice expedirse con base en el Decreto 420 del 18 de marzo 2020 expedido por el Presidente de la República que establece las instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria y adicionalmente, en sus consideraciones, registra que es expedido al amparo de normas que le asignan al Presidente el deber de conservar el orden público: art. 315 de la Constitución Política de Colombia y el art. 202, numerales 4º, 5º y 12 de la Ley 1801 de 2016.

⁹ Consejo de Estado. Sala Plena. Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00 (CA). Sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Ahora bien, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 (que dispuso en su numeral tercero autorizar a los alcaldes y gobernadores para ordenar el toque de queda para niños, niñas y adolescentes desde el 18 de marzo hasta el día 20 de abril de 2020) es de naturaleza Legislativo, de allí que el artículo primero del Decreto Municipal 224 de 2020, en el entendido de adoptar dicho toque de queda, desarrolla y regula aspectos reservados al legislador como lo es la restricción de la libertad de circulación y se vinculan con las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción en el Decreto 417 de 2020, ya que pretende contener y reducir la tasa de contagio por el COVID-19.

En ese orden de ideas, esta Corporación considera que, en el contexto de la declaratoria de la emergencia por el COVID-19, el toque de queda para esta población se presenta como una medida necesaria, para enfrenar la crisis o situación anormal que se deriva de la pandemia. Entonces, al contener el Decreto 420 de 2020 una media que restringe varias libertades, lo cual lo justifica la misma situación anormal referida y cuya única causa es el COVID 19, se concluye que el **artículo primero** del decreto No. 224 de 2020, se encuentra ajustado a la legalidad.

“ARTÍCULO SEGUNDO. *“Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020 y hasta las (6:00 a.m.) del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, de conformidad con el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República”.*

Esta prohibición es una medida reiterativa del Decreto 420 de 2020 y no se restringe la venta de las bebidas. El Alcalde de Oiba acentúa esta prohibición para desalentar a la comunidad a desconocer el aislamiento y así evitar el contagio del virus. Con el último inciso del artículo queda claro que el consumo de esas bebidas puede darse en los hogares al no prohibir su venta, lo cual está habilitado en el art. 2º, numeral 2.1 del Decreto 420 de 2020. En consecuencia, se declarará que **este artículo** es ajustado a derecho.

“ARTICULO TERCERO. *Clausurasen temporalmente 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, billares y terminales de juegos de video, desde la expedición del presente decreto y hasta el quince (15) de abril del año en curso, de conformidad con la Resolución No. 000453 de marzo 18 de 2020 expedida por el Ministerio de salud y Protección Social.*

PARAGRAFO. *Los establecimientos y locales comerciales a que alude el presente artículo que prevean en su objeto social la venta de comidas y bebidas permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su*

consumo fuera de los establecimientos atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar”.

Este artículo se encuentra en consonancia y es proporcional a lo dispuesto por la Resolución No. 000453 del 18 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de salud y Protección Social que establece en su numeral primero una clausura temporal de establecimientos como medida sanitaria y preventiva, conservando los lineamientos que allí se consignan y logrando proteger la salud de las personas, en la medida que de no cerrarse estos tipos de locales, se estaría contribuyendo a la propagación del COVID-19 por la posible aglomeración de personas que puede darse en estos sitios.

De igual manera, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia) otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad para prevenir y mitigar riesgos provenientes de epidemias, pudiendo adoptar medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones o actividades sociales.

Así mismo, el **parágrafo primero** es una réplica del parágrafo 1º del artículo 1º de la misma Resolución que no trasgrede lo adoptado en el Decreto 420 de 2020, en su artículo 4º numeral 4.4, donde se permite, que, en caso de cierre al público de establecimientos de locales gastronómicos, dicho cierre “*no podrá extenderse a la oferta de sus productos a través de plataformas electrónicas y/o por entrega a domicilios*”. Además es una medida transitoria que se limita en el tiempo, por lo que no trasgrede norma alguna. En consecuencia el **artículo tercero** se ajusta a legalidad.

“ARTICULO CUARTO. Prohíbese las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020 de conformidad con el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República”.

Frente a **este artículo**, el Tribunal encuentra que es coherente y ajustado con el anuncio del señor Ministro de Salud y Protección Social de limitar los eventos masivos a un máximo de 50 personas¹⁰, en los que los participantes deben guardar un distanciamiento mínimo dos (2) metros. El municipio de Oiba, en cumplimiento de alguna de las 34 excepciones al Aislamiento Preventivo Obligatorio se pueden presentar la aglomeración de muchas personas (ej.: adquisición de bienes de primera necesidad), por lo que lo previsto por el señor Alcalde es una restricción necesaria y se encuentra en concordancia con lo previsto en el Decreto 420 de 2020, en cuyo artículo 2º, numeral 2.2, prohíbe la cantidad de personas aglomeradas mayor a 50, por el mismo periodo de tiempo, procurando la disminución de la propagación del virus

¹⁰ <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Por-COVID-19-se-limitan-eventos-masivos-a-50-personas.aspx>

COVID-19. En consecuencia, el **artículo cuarto** del acto estudiado se encuentra ajustado a derecho.

“ARTICULO QUINTO. *Establézcase en el edificio que se conoce como Terminal de Transporte de Oiba, como horario de funcionamiento entre las (6:00 a.m.) y las (6:00 p.m.). Durante este horario de los vehículos que utilicen estas instalaciones solo podrán descender las personas que tengan como destino final este municipio, a los viajeros en tránsito no se les permitirá el descenso de los vehículos.*

PARAGRAFO: *La secretaría de tránsito realizará los respectivos controles y vigilancia sobre las empresas prestadoras del servicio público de transporte de pasajeros”.*

Este artículo establece el horario de funcionamiento de la Terminal de Transporte de Oiba entre las 6:00 a.m. y las 6:00 p.m. para la llegada de viajeros y no se permite el ingreso a las personas que ingresen en tránsito permitiendo a la secretaría de tránsito ejercer los controles respectivos sobre las empresas transportadoras.

Lo anterior se dispone en consonancia con la Ley 9 de 1979 por medio de la cual se dictan medidas sanitarias, en cuyo artículo 576 se determinan las medidas de seguridad encaminadas a proteger la salud pública y, que pueden ser aplicadas entre las que se encuentran, la clausura temporal del establecimiento, total o parcial, y la suspensión parcial o total de trabajos o servicios. Igualmente el Decreto 780 de 2016, expedido por el Ministerio de la Salud y Protección Social, reglamentario del sector salud en su artículo 2.8.8.1.4.3, prevé que con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o situación que atente contra la salud individual o colectiva, se considerarán, entre otras, las siguientes medidas sanitarias preventivas de seguridad y control: “... f) *clausura parcial o total de establecimientos; g) suspensión parcial o total de trabajos o servicios...*”. Resulta claro que la disposición que se estudia propende por evitar atentar contra la salud de los ciudadanos por la existencia del COVID -19 en el territorio nacional, siendo necesaria la medida de suspender el servicio de la terminal del transporte municipal en el horario propuesto, para evitar que el movimiento regular de personas expanda el virus. En ese orden de ideas, se ajusta a derecho la norma.

“ARTICULO SEXTO. RESPONSABLES. *Corresponde a la Policía Nacional, Inspector de Policía Municipal, Secretaría de Transito, Comisaría de Familia y a la Secretaría Local de Salud de conformidad con sus atribuciones, dar aplicación a las medidas señaladas en el presente decreto”.*

En el entendido que **este artículo** indica qué autoridades y organismos deben mantener el control de las medidas aplicadas en el decreto, se encuentra acorde con las atribuciones dadas por las leyes, para que dentro de sus competencias, cada institución asuma dichas responsabilidades, esto es, Ley 1801 de 2016 (Código

Nacional de Seguridad y Convivencia), Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) y Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia).

“ARTÍCULO SEPTIMO. *Remítase copia del presente Decreto al Comandante de la Estación de Policía del Municipio de Oiba, Personería Municipal, Comisaría de Familia, Inspección de Policía, Secretaría de Tránsito y a la Secretaría local de salud para su conocimiento y fines pertinentes”.*

“ARTICULO OCTAVO.” *El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación y las medidas adoptadas en este podrán finalizar antes del tiempo previsto, si desaparecen las causas que le dieron origen. O prorróguese si persisten o se incrementan.*

Frente a **estos artículos**, se debe precisar que, el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo es un ejercicio, como se explicó en reglones anteriores, en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las normas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción, por lo que no es dable por este medio evaluar si se produjo en debida forma la publicación del acto que se revisa, aspecto que queda circunscrito a los medio de control previstos en los arts. 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011.

En conclusión y del análisis anterior se desprende que el decreto en mención cumple con el requisito de **conexidad** decantado por el H. Consejo de Estado en la medida que la materia del acto objeto de control tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la **proporcionalidad**, el Decreto No. 224 de 2020 cumple con dicho requisito porque mediante el mismo, el Alcalde Municipal de Oiba acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para atender la emergencia sanitaria decretada. En efecto, el Decreto 420 de 2020 tiene como objeto impartir instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Es en desarrollo de este decreto legislativo que el Decreto No. 224 de 2020 adopta una serie de medidas transitorias y excepcionales que buscan garantizar la salud y protección de los ciudadanos del municipio durante el estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Presidente de la Republica, estableciendo medidas estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria, sin modificar ningún término de carácter legal o judicial, pues no se inmiscuyó en procedimientos administrativos al interior del ente territorial.

Tribunal Administrativo de Santander
Control Inmediato de legalidad
Exp. 2020-00234-00

En ese orden de ideas, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander declarará ajustado a derecho el Decreto No. 224 del 19 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Oiba.

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 contenido del Decreto No. 224 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Oiba.

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 Municipio de Oiba también debe publicar en su portal web esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Aprobado en sesión electrónica de la fecha.

RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado Ponente

IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado

Salvamento de voto
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada

JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado

Tribunal Administrativo de Santander
Control Inmediato de legalidad
Exp. 2020-00234-00

MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

Salvamento de voto
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada