



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

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Medio de control	INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado	680012333000-2020-00210-00
Providencia	SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA
Acto Objeto de Control	Decreto núm. 032 (23 de marzo de 2020) "Por el cual se dictan en el municipio de Rionegro Santander medidas en materia de orden público en virtud del aislamiento obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional como medida de contención para la propagación del coronavirus COVID - 19" proferido por el Alcalde Municipal
Notificaciones Electrónicas	<ul style="list-style-type: none"> - MUNICIPIO DE RIONEGRO: notificacionesjudiciales@rionegro-santander.gov.co - FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE SAN GIL – UNISANGIL: derechosangil@unisangil.edu.co - COMANDANTE DE POLICÍA DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER: desan.coman@policia.gov.co - MINISTERIO DEL INTERIOR: notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co - MINISTERIO PÚBLICO: dfmillan@procuraduria.gov.co

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

I.- ACTO OBJETO DE CONTROL

El Decreto núm. 032 (23 de marzo de 2020) "Por el cual se dictan en el municipio de Rionegro Santander medidas en materia de orden público en virtud del aislamiento obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional como medida de contención para la propagación del coronavirus COVID - 19" proferido por el Alcalde Municipal de Rionegro – Santander, a continuación, se transcribe la integridad del texto:

"Que la Constitución Política, en su artículo 2º, establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el Ministerio de Salud expidió el Decreto 385 (sic) del 12 de marzo de 2020 por el cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 2019 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

Control Inmediato de Legalidad
Expediente No. 680012333000-2020-00210-00
Sentencia de Única Instancia

Que el Gobernador de Santander mediante decreto No. 0192 del 13 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en el Departamento de Santander y adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para preservar la vida y mitigar el riesgo con ocasión de la situación epidemiológica **causado por** el coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto municipal No. 020 del 16 de marzo de 2020, se declaró la emergencia sanitaria en el municipio de Rionegro y adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para preservar la vida y mitigar el riesgo.

Que el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República imparte instrucciones a las autoridades territoriales para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19.

Que mediante Resolución No. 000464 del 18 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para proteger a los adultos mayores de 70 años.

Que mediante Resolución No. 000453 del 18 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social y de Comercio, Industria y Turismo, se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones.

Que en consideración a que la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población y entendiendo que el orden público se ha definido por la Corte Constitucional en las sentencias C-813 de 2014, C-889 de 2012, C-179 de 2007, C-825 de 2004, C-25 1 de 2002, SU-476 de 1997 y C-024 de 1994, entre otras, como "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos", se hace necesario adoptar medidas adicionales y complementarias.

Que mediante Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020, se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, el gobierno nacional establece el Aislamiento Preventivo Obligatorio o cuarentena "de todas las personas habitantes de la República de Colombia" durante 19 días, para enfrentar la pandemia del COVID-19 comprendidos del 24 de marzo de 2020 al 13 de abril de 2020.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19 garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad que garanticen el ejercicio de derechos fundamentales, se hace necesario adoptar medidas en materia de orden público en el municipio de Rionegro.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Prorrogar la prohibición de circulación ordenada en el decreto 031 de 2020 desde las 4 de la mañana del martes 24 de marzo de 2020 hasta las 11:59 de la noche del día 24 de marzo de 2020

ARTICULO SEGUNDO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Rionegro, a partir de las cero horas del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas del día 13 de abril de 2020, en marco de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en la jurisdicción del municipio de Rionegro, con las excepciones previstas en el siguiente artículo.

ARTICULO TERCERO: Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permite el derecho de circulación de personas en los siguientes casos o actividades:

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

Control Inmediato de Legalidad
Expediente No. 680012333000-2020-00210-00
Sentencia de Única Instancia

- 1- *Asistencia y prestación de servicios de salud.*
- 2- *Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 3- *Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
- 4- *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
- 5- *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 6- *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnico de salud públicos y privados.*
- 7- *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
- 8- *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
- 9- *Los servicios funerarios, entierran y cremaciones.*
- 10- *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
- 11- *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarias, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
- 12- *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*
- 13- *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19. y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
- 14- *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
- 15- *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
- 16- *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
- 17- *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*
- 18- *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.*
- 19- *El funcionamiento de la infraestructura crítica-computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o*

Control Inmediato de Legalidad
Expediente No. 680012333000-2020-00210-00
Sentencia de Única Instancia

interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

20- *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 las plataformas de comercio electrónico.*

21- *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciaria 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.*

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

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

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

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

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

26- *Las actividades del sector interreligioso relacionada con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y Psicológica.*

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

28- *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.*

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

30- *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.*

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

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

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

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

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

ARTICULO CUARTO: *Los tenderos y comerciantes en general que requieran desplazarse hacia Centro abastos S.A. para efectuar las compras de su negocio, deberán*

portar los documentos que acrediten que efectivamente tienen establecimiento de comercio, por ejemplo, cámara de comercio, toda vez que las autoridades durante el desplazamiento a Bucaramanga podrán requerirlos. Así mismo, deberán conservar el tiquete de entrada a Centro abastos para demostrar su permanencia allí.

PARAGRAFO: *Los transportadores de productos deben transitar por las vías sin acompañantes.*

ARTICULO QUINTO: *Con el fin de garantizar el abastecimiento en el municipio de Rionegro de los supermercados, droguerías, plazas de mercado, tiendas, así como evitar la propagación y el contagio del COVID-19, se establece que este tipo de establecimientos atenderán y venderán sus productos a los habitantes del municipio de Rionegro de conformidad con el ultimo dígito de su cédula, tal y como se describe a continuación:*

LUNES: 1-2-7
MARTES: 3-4-6
MIERCOLES: 5-9-0
JUEVES: 7-1-8
VIERNES: 8-3-0
SABADO: 9-2
DOMINGO: 0-4-5

PARAGRAFO PRIMERO: *Sólo podrá salir a abastecerse y hacer mercado una persona por familia y sólo podrá llevar máximo tres unidades del mismo producto, con el fin de garantizar que haya abastecimiento para el total de la población, quien deberá portar la cédula de ciudadanía, documento que será solicitado por los miembros de la fuerza pública durante los operativos de control.*

PARAGRAFO SEGUNDO: *Los dueños y/o administradores de los supermercados, droguerías, plazas de mercado, tiendas, micro mercados, panaderías deberán fijar en lugar público y visible, la lista de precios, pesos y medidas con el fin de controlar su cumplimiento por parte de las autoridades y evitar la especulación.*

Durante el periodo de aislamiento obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional, se prohíbe el tránsito de motocicletas con parrillero.

PARAGRAFO TERCERO: *El transporte público terrestre de las veredas al casco urbano podrá ser prestado garantizando que los vehículos transiten con la mitad de los pasajeros de su capacidad y en todo caso garantizando que exista distancia entre los usuarios del mismo.*

ARTICULO SEXTO: *Se insta a los propietarios y/o administradores de supermercados, droguerías, plazas de mercado, tiendas, evitar las aglomeraciones y en el evento de presentarse filas para el ingreso garantizar una distancia de un metro entre cada cliente.*

Así mismo, deberán contar y suministrar a sus clientes al ingreso, gel antibacterial

ARTICULO SEPTIMO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

II.- EL TRÁMITE

Se avocó conocimiento por medio de auto del 30 de marzo de 2020 y ordenó:
(i) la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto núm. 032 (23 de marzo de 2020), (ii) pedir antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión, (iii) invitar a entidades públicas y universidades a presentar su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de

fallo, dentro del término de tres (3) días, y (iii) corrió traslado a la Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos, con el fin de que rindiera concepto.

III.- INTERVENCIONES

1. Fundación Universitaria de San Gil - UNISANGIL

La decana de la facultad de ciencias jurídicas y políticas, presenta concepto de legalidad dentro del proceso de la referencia, señalando que, el decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020 emitido por el Alcalde del Municipio de Rionegro, Santander, cumple con los requisitos de forma, está debidamente fundado en los preceptos legales normativos, las medidas adoptadas en materia de orden público respecto al aislamiento obligatorio son proporcionales con la deber de garantizar el derecho a la vida y la salud en conexidad con la supervivencia, siendo además explícito en cada una de las excepciones y párrafos; cumplió con lo ordenado por el Presidente y posteriormente con lo dispuesto por la Gobernación de Santander en aras de garantizar el abastecimiento de cada una de las necesidades de primera mano de la población y demás servicios pertinentes de reglamentación que denotan la armonía con las normas de carácter nacional, departamental y municipal, prevaleciendo los derechos fundamentales de los ciudadanos.

2. Departamento de Policía de Santander

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

convivan en paz, esto dentro del marco concreto que impone la declaratoria nacional del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Indica que, el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020 faculta a la Policía Nacional para ejercer vigilancia y control del cumplimiento de las medidas dispuestas, de conformidad con la Ley 1801 de 2016 y demás normas vigentes aplicables, se le otorgó de manera concreta la facultad legal para actuar en la jurisdicción del municipio en el Estado de Emergencia generado por el COVID-19, lo que le otorga a dicha institución el fundamento necesario para que sus actuaciones, estén revestidas de legalidad.

Concluye que, el Departamento de Policía Santander no avizora vicio o irregularidad alguno que pueda afectar el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, y que consecuentemente pueda generar su nulidad, pues su motivación está fundamentada en aspectos fácticos y jurídicos ajustados al contexto que actualmente se vive en el mundo y concretamente en Colombia, siguiendo las órdenes emitidas por el Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, sin que tampoco se observe desviación de las atribuciones propias del señor alcalde municipal en su expedición.

3. Ministerio del Interior

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

Anota que por el contrario, si bien contiene medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales

conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico. Lo anterior, sin perjuicio del control judicial que se pudiera ejercer sobre dicho acto administrativo a través de los medios de control ordinarios respectivos, previstos en Ley 1437 de 2011.

4. Alcalde Municipal de Rionegro - Santander

Expresa que, el presidente de la República expide el decreto 417 de 2020 mediante el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por el término de 30 días calendario. Asimismo, mediante los decretos 418 y 420 de 2020, se establecen 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 por causa del Coronavirus COVID-19. En virtud de las normas anteriormente enunciadas los Gobernadores y alcaldes distritales y municipales están facultados para dictar medidas en materia de orden público, por causa de la emergencia sanitaria del coronavirus COVID-19.

Resalta que, realizó Consejo de Gobierno el día 23 de marzo de 2020, en donde se plasmó la necesidad expedir el decreto objeto de control de legalidad, el cual tiene fundamento Constitucional y legal y se aviene al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos adscrita al Despacho del suscrito Magistrado, manifiesta que el Decreto 32 del 23 de marzo de 2020 del alcalde del Municipio de Rionegro contiene una medida administrativa de carácter general que en la práctica haya implicado el ejercicio de un poder extraordinario del Estado o de una facultad excepcional del Gobierno, y advierte en primer lugar, que aunque no se citan de modo expreso en el decreto remitido no pueden pasarse por alto las competencias definidas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016. En segundo lugar, no

sobra recordar que la competencia para ordenar un aislamiento preventivo obligatorio existe en el ordenamiento desde la Ley 9 de 1979. Y, en tercer lugar, normas similares a las anteriores, que también sirven de fundamento al decreto remitido, aunque no se mencionen en él, son las que encontramos en el Decreto 780 de 2016.

Anota que, en cuarto lugar una norma igualmente propia del régimen de policía administrativa que sí se cita como fundamento expreso de la decisión y es la del artículo 205 del Código Nacional de Policía y de Convivencia y, en quinto lugar, precisa que el decreto presidencial adoptado en el nivel municipal mediante el decreto remitido, esto es, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, no es un decreto legislativo, y en sexto lugar, refiere que es pertinente al caso la consideración hecha por la Corte Constitucional en la sentencia C-820 de 2002, al indicar esa Alta Corporación que en un estado de excepción las medidas administrativas excepcionales son aquellas que materialmente desborden, entre otros, los poderes de policía administrativa.

En virtud de lo anterior, solicita al Magistrado Ponente y a los demás integrantes de la Sala que se declare improcedente el medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 32 del 23 de marzo de 2020, comoquiera que las medidas generales allí adoptadas no implicaron el ejercicio de un poder extraordinario del Estado o una facultad excepcional del Gobierno que supere las facultades administrativas ordinarias.

V.- CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala Plena

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

2. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes y las consideraciones expuestas le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar: ¿Si el medio de control avocado resulta procedente para analizar de fondo, y si esta ajustado a derecho el Decreto Municipal núm. 032 (23 de marzo de 2020)¹ proferido por el alcalde de Rionegro – Santander, en relación a la conveniencia de estado de excepción y el Estado de Derecho que nos asiste?

Tesis de la Sala Plena: Si, en razón a que el **Decreto Municipal núm. 032 (23 de marzo de 2020)** cumple los requisitos de procedencia para ser sometido al medio de control Inmediato de Legalidad, debido a que fue expedido por autoridad administrativa y las medidas adoptadas para implementar el Aislamiento Preventivo Obligatorio guardan relación directa con el Estado de Excepción de *“Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, declarado en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y asimismo, se encuentra ajustado materialmente a los presupuestos jurídicos del estado de excepción, la Ley Estatutaria 137 de 1994, resaltándose que, este criterio ha sido adoptado por esta Corporación en Sala Plena² en varios casos análogos donde se sostuvo que los actos objetos de control de conformidad con el Decreto 457 de 2020 tiene como **causa material** el Decreto Legislativo No.417 de 2020, cuya exequibilidad para la fecha de esta sentencia constituye cosa juzgada.

¹ "Por el cual se dictan en el municipio de Rionegro Santander medidas en materia de orden público en virtud del aislamiento obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional como medida de contención para la propagación del coronavirus COVID - 19"

² Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 8 de junio de 2020, magistrado ponente Milciades Rodríguez Quintero. Exp. 680012333000-**2020-00204-00**, Control Inmediato de Legalidad; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 3 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp.680012333000-**2020-00228-00**. Control Inmediato de Legalidad; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 2 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-**2020-00243-00**. Control Inmediato de Legalidad; y Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 18 de mayo de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-**2020-00224-00**. Control Inmediato de Legalidad

3. Marco Normativo y Jurisprudencial

3.1 Naturaleza y procedencia del control inmediato de legalidad

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

En ese sentido, el control inmediato de legalidad está previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, siendo un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, producto de la **declaratoria de los estados de excepción** en cualesquiera de sus modalidades. La citada norma, le atribuyó la competencia del **control de legalidad** a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan los decretos, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales, revistiéndolo por tanto de un carácter jurisdiccional, regla que fue nuevamente reproducida en el artículo 136 y en el numeral 14 del artículo 151, en concordancia con el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

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

Por consiguiente, el control inmediato de legalidad es inmediato e integral y se ejerce frente a: *“(i) Los decretos que declaran el estado de excepción. (ii) Los*

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

decretos legislativos dictados durante los mismos y (iii) Las medidas de carácter general administrativo dictadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción". Al respecto de los dos primeros incisos i) y ii), le corresponden a la Corte Constitucional, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Política, decidir *definitivamente* sobre su constitucionalidad⁴, asimismo, para el control de las medidas señaladas en el inciso iii), lo ejerce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan los actos; si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades del orden Nacional.

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

«La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

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

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

1. Que se trate de un acto de contenido general.

2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y

3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción». (Negrilla para la ocasión)

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

⁴ La Constitución Política de Colombia regula tres estados de excepción: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social o ecológica, regulados, respectivamente, en los artículos 212, 213 y 215.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Control Inmediato de Legalidad
Expediente No. 680012333000-2020-00210-00
Sentencia de Única Instancia

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

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

(v) Su **oficiosidad**, consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;

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

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

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

“(i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de

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

*una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos”.*

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

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

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

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

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

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

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

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

impedir la extensión de sus efectos” y que dichos decretos “deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.

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

4.1 Presupuestos de procedibilidad

✓ Que se trate de un acto de contenido general

De la revisión del Decreto Municipal núm. 032 (23 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal de Rionegro – Santander, se advierte que se observa que en éste desarrolla las medidas de *aislamiento preventivo obligatorio*, en virtud de lo dispuesto por el Presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020¹¹. En este sentido, la Sala Plena anota que las disposiciones contenidas en el decreto objeto de control son de carácter general y sus estipulaciones se dirigen a todos los residentes del Municipio de Rionegro, con la finalidad de realizar las acciones necesarias para la atención inmediata de la emergencia derivada de la propagación del COVID19, en relación con el estado de emergencia declarado.

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

En el caso concreto el Municipio de Rionegro – Santander, corresponde a una entidad territorial por expresa disposición constitucional (artículo 286) y al revisar el texto del Decreto Municipal núm. 032 (23 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal, es claro, que fue expedido en ejercicio de la función administrativa de acuerdo con la Constitución Política en su artículo 314 establece que *“En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio...”* y a su vez, el artículo 315 estipula que las funciones del alcalde, entre ellas, la dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, conservar el orden público en el

¹¹ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador.

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

El Decreto Municipal núm. 032 (23 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal Rionegro – Santander, es un acto de carácter general dictado por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el cual guarda relación directa con el Estado de Excepción, establecido a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020¹² “*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, el cual se expidió en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, “*en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 137 de 1994*”, razón por la cual, el **aislamiento preventivo obligatorio** es una medida necesaria para hacer frente a la crisis que se deriva de la pandemia del COVID-19, sumado a que su contenido material **limita ciertos derechos que son se reserva de ley**, y reiteradamente la Sala Plena de este Tribunal¹³ ha sostenido que, si bien las fuentes normativas que se citan en el Decreto 457 de 2020 son las ordinarias de orden público, su ejercicio con la conocida afectación tan fuerte de derechos fundamentales y libertades

¹² Corte Constitucional, Comunicado No. 21 (mayo 20 y 21 de 2020) declaró la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”, por cumplir los presupuestos formales y materiales exigidos por la constitución política y la ley estatutaria de los estados de excepción. Expediente RE-232 - Sentencia C-145/20 (mayo 20) M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹³ Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 8 de junio de 2020, magistrado ponente Milciades Rodríguez Quintero. Exp. 680012333000-2020-00204-00, Control Inmediato de Legalidad; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 3 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp.680012333000-2020-00228-00. Control Inmediato de Legalidad; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 2 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-2020-00243-00. Control Inmediato de Legalidad; y Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 18 de mayo de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-2020-00224-00. Control Inmediato de Legalidad

públicas solo se explican con la **declaratoria de emergencia** y el propósito de hacer frente a la situación tan compleja y anormal del COVID-19.

4.2 Aspectos Materiales

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

Así las cosas, para la Sala Plena, se encuentra satisfecho el requisito material de conexidad entre el Decreto Municipal núm. 032 (23 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal Rionegro – Santander, por el cual se implementan las medidas de **aislamiento preventivo obligatorio** de conformidad a las directrices emitidas por el Presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, expedido durante el estado de excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, evidenciándose que, guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción con la finalidad de garantizar los derechos a la vida, salud y la supervivencia, permitiendo el derecho de circulación de las personas en determinados casos o actividades, y se encamina al desarrollo de medidas tendientes a evitar la propagación del virus COVID19. Por tales motivos, el decreto objeto de estudio supera estos juicios de prohibición de arbitrariedad y el de intangibilidad¹⁴.

¹⁴ El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. En igual sentido, el artículo 4.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 27 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos regulan en el marco del derecho internacional de los derechos humanos los poderes de excepción, siendo estas regulaciones las que prescriben los derechos intangibles, es decir, aquellos que no pueden ser objeto de suspensión, ni siquiera bajo un régimen de excepción. Entonces, este juicio o criterio va

En este sentido, el Decreto Municipal núm. 032 (23 de marzo de 2020), prescribe las razones por las cuales se adoptaron las **medidas de aislamiento preventivo obligatorio** atendiendo al criterio de necesidad para alcanzar los fines que dieron lugar a tal declaratoria de emergencia, esto es, cumple con los requisitos consagrados en el artículo 11 de la Ley 137 de 1994, resultado que las determinaciones adoptadas son proporcionales a la gravedad de los hechos que, causando la crisis, dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción, de conformidad con la “*Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, declarado en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Ahora bien, en materia de excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio, el Decreto Municipal núm. 032 (23 de marzo de 2020) enlista treinta y uno (31) de las treinta y cuatro (34) que determina el Decreto 457 de 2020, ajustándolas a las características del municipio de Rionegro; toda vez que el acto objeto de control permita la circulación de personas para asistencia y prestación de servicios de salud; adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población-; desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales; 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, entre otras actividades, resaltándose que, la medida de pico y cédula es coherente con la necesidad de guardar el distanciamiento mínimo de dos metros entre personas, lo que se haría difícil si todas las personas deciden realizar al tiempo las actividades exceptuadas. Igualmente, considera la Sala Plena necesaria y proporcional la prohibición de transportar un parrillero en las motocicletas, la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y en establecimientos de comercio durante el aislamiento preventivo obligatorio, puesto que, muchas de esas medidas están dentro de las facultades normativas del alcalde de acuerdo con las características propias de su territorio y de conformidad con las funciones de policía administrativa y en atención al Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, expedido durante el

dirigido a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles, según lo dispuesto en el texto superior, los tratados internacionales y la ley estatutaria.

estado de excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

Del mismo modo, en lo que respecta al requisito de temporalidad, se constata que el Decreto 457 de 2020 se expidió en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica que se declaró mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, puesto que este último se publicó en el diario oficial 51.259 del 17 de marzo de 2020 y rigió por el término de treinta (30) días calendario contados a partir de su publicación, esto es, hasta el 15 de abril de 2020. Por su parte, el Decreto Nacional citado se expidió el 22 de marzo de 2020, es decir, dentro del referido plazo y el Decreto Municipal núm. 032 se expidió y publicó el 23 de marzo de 2020, estando vigente hasta el 13 de abril de 2020, por otro lado, el Gobierno Nacional promulgo el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, rigiendo a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 y deroga expresamente el Decreto 457 de 2020.

Por las razones referidas, el Decreto Municipal núm. 032 (23 de marzo de 2020), proferido por el Alcalde Municipal Rionegro – Santander, se encuentra ajustado a derecho mientras produjo efectos.

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

VI.- FALLA

PRIMERO.- DECLÁRASE ajustado a derecho, mientras produjo efectos, el Decreto núm. 032 (23 de marzo de 2020), proferido por el Alcalde Municipal Rionegro – Santander, de conformidad a la razones dadas en la parte motiva de la presente providencia.

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

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

TERCERO.- Archívese el expediente, una vez en firme esta providencia, previas las constancias de rigor y, observase el Acuerdo PCSJA20-11567¹⁵ del 05 de junio de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala Plena virtual Acta No. 53 de 2020,
herramienta Microsoft Teams.

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

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

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

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado

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

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

¹⁵ "Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor"