



Bucaramanga, siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Medio de control	INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado	680012333000-2020-00494-00
Providencia	SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA
Acto Objeto de Control	Decreto núm. 116 (26 de abril de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja – Santander <i>"Por medio del cual se adopta el Decreto 593 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior en el Distrito Portuario, Biodiverso y Turístico de Barrancabermeja y se dictan otras disposiciones"</i>
Notificaciones Electrónicas	<ul style="list-style-type: none">- MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA: defensajudicial@barrancabermeja.gov.co- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO: notificaciones.judiciales@minjusticia.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 el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ y los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011².

I.- ACTO OBJETO DE CONTROL

El Decreto núm. 116 (26 de abril de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja – Santander *"Por medio del cual se adopta el Decreto 593 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior en el Distrito Portuario, Biodiverso y Turístico de Barrancabermeja y se dictan otras disposiciones"*, a continuación, se reproduce la integridad de la parte resolutive del texto:

"ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar integralmente el decreto 593 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior en el Distrito Especial, Portuario, Biodiverso y Turístico de Barrancabermeja.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas en el Distrito de Barrancabermeja, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) horas del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19)

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el Distrito de Barrancabermeja, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente decreto.

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

² Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo 1: En cumplimiento a la medida de aislamiento obligatorio adoptada en los Decretos Distritales No. 099 y 106 de 2020 en el Distrito de Barrancabermeja, se mantiene la medida de **Pico y Cédula** para quienes no le sean aplicadas las excepciones del presente decreto, sin embargo se aclara que el **Pico y Cédula** a quienes las nuevas disposiciones permiten actividades laborales, esta medida (pico y cédula) si le es aplicable para realizar otras actividades como servicios bancarios, abastecimiento, servicios notariales y de registro, pago de servicios públicos domiciliarios y demás. La medida de **Pico y Cédula** regirá desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, con el fin que los días que les sea permitida la circulación puedan realizar actividades exclusivamente de abastecimiento de alimentos, víveres, servicios bancarios, servicios notariales y de registro, servicios públicos domiciliarios, adquisiciones de repuestos y arreglo de bicicletas.

Parágrafo 2: Los fines de semana se mantiene la medida de aislamiento obligatorio implementada por el Distrito de Barrancabermeja mediante decreto 106 de 2020. Únicamente se permite la circulación de personas y vehículos durante los fines de semana de ambulancias, personal del sector salud, asistencia veterinarias, personas que abastecen y trabajan en la plaza de mercado, supermercados, tiendas de barrio, panaderías, empresas de mensajería debidamente acreditadas, domicilios de restaurantes y farmacias, transporte público, funcionarios públicos que atienden la emergencia sanitaria, personal de prensa debidamente acreditado, personal que labora en servicios públicos domiciliarios, y a quienes por razón de su empleo se encuentren en horario laboral y que estén exceptuadas en el presente decreto.

ARTÍCULO TERCERO: Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, el alcalde Distrital, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirá el derecho de circulación de lunes a viernes en el Distrito de Barrancabermeja, las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juego, suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chane y lotería, y a servicios notariales y de instrumentos públicos.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas y 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 salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.

8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos,

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

dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (fil alimentos y medicinas para mascota, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos –fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centro 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 mercado, bodegas, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales, y podrán comercializar sus productos por entrega a domicilio o presencial de acuerdo a las medidas adoptadas por el Distrito.
13. Las actividades de los servicios 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.
Los Servidores Públicos y contratistas del Estado deberán estar debidamente acreditarlos por la entidad a la que pertenecen.
14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado Colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus-COVID-19.
15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial. Se permite la movilización del personal que opera los equipos de dragado tanto de Panamerican Dredging como de Cormagdalena.
18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.
19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.
20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.
21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19.
22. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria de conformidad a lo establecido en el Decreto Nacional 593 de 2020.
23. La comercialización de los productos de los establecimiento y locales gastronómicas por entrega a domicilio, este debe cumplir con las medidas sanitarias correspondientes. Así mismo el servicio solo es permitido hasta las 23:00 horas.
Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicio a sus huéspedes.
24. 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.
25. Las actividades de funcionamiento de la infraestructura crítica –computadores, sistemas computacionales, redes de comunicación, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

26. Las actividades 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 Distrito de Barrancabermeja y de las plataformas de comercio electrónico.
27. Las actividades los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.
28. Las actividades que garantiza 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.**
29. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juego de azar en la modalidad novedoso y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición de licencias urbanísticas.

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

30. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.
31. 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.
32. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
33. 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.
34. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales –BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.
35. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo, docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19
36. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.
37. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de persona que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria.

En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

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

38. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.
39. El funcionamiento de las comisarias de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.
40. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.
41. Parqueaderos públicos para vehículos.

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

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

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

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

Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que estableció el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020, por medio del cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus- COVID-19.

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

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

Parágrafo 6. Sectores secundarios que requieran iniciar labores, se entiende por sectores secundarios los relacionados en el suministro de materiales y servicios en general para los sectores habilitados por el Gobierno Nacional, manufactura y construcción, deberán acreditar ante la Secretaría de Gobierno del Distrito la existencia legal de su empresa, el plan de trabajo y los protocolos de bioseguridad con el fin de que desde la Secretaría de Gobierno Distrital a través del Comité Técnico se evalúe su apertura, recordando que sus labores serán a puerta cerrada y la entrega y despacho de los productos es a domicilio.

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

- . La actividad física permitida es caminar, trotar, correr, montar patines, montar bicicleta.
- . Distancia mínima de 5mts entre cada persona.
- . La distancia de la actividad física a practicar es en un radio de un (1) kilómetro del lugar de su residencia.
- . La actividad física es permitida para personas mayores de 18 años y menores de 60 años.

- . Los menores de edad que practiquen actividad física deberán estar con sus padres.
- . Deben usar permanentemente el tapabocas.
- . Hidratación persona e individual.
- . Los Gimnasios y las escuelas de formación permanecerán cerradas.

Parágrafo 8: El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía del Distrito, así como los usuarios de estas el Secretario de Gobierno del Distrito de Barrancabermeja regulará los horarios de atención de cada una de estas dependencias y deberá difundir con apoyo de la Oficina Asesora de Prensa del Distrito los horarios y turnos del servicio para los usuarios de estas.

Parágrafo 9: La fabricación, reparación mantenimiento, comprar y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas solo permitirán el ingreso de una sola persona y el horario de servicio de lunes a viernes de 9:00 a.m. hasta las 17:00 p.m.

Parágrafo 10. Los establecimiento y locales gastronómicos laboraran a puerta cerrada y sus servicios y entrega a domicilio será desde las 8:00 a.m. hasta las 23:00 horas.

Parágrafo 11. Los supermercados, tiendas de barrios, panaderías, su servicio se prestarán mientras dure la medida de aislamiento preventivo en el horario comprendido desde las 6:00 a.m. hasta las 20:00 horas.

Parágrafo 12. Se amplía la prestación del servicio de cajeros automáticos, este se prestará hasta las 19:00 horas de lunes a viernes, para tal medida de coordinara la prestación del servicio con las entidades bancarias y financieras del Distrito de Barrancabermeja. Las casas de cambio, operaciones de juego y azar en la modalidad novedoso y territorial de apuestas permanentes, Chance y Lotería, para aperturar el servicio deberán previamente presentar a la Secretaría de Gobierno del distrito su plan de trabajo con los protocolos de bioseguridad.

Parágrafo 13. Ordenar a la Secretaría de Gobierno para que a través de los Inspectores de Policía del Distrito y un equipo de trabajo que deberá conformar, realicen los controles a las empresas habilitadas para laborar mientras dure la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, con el fin que cumplan los protocolos establecidos mediante Resolución 0006666 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Seguridad Social. En caso de incumplimiento de estas medidas comunicará inmediatamente al Ministerio del Trabajo Seccional Barrancabermeja con el fin que aplique las sanciones respectivas entre ellas y el cierre y funcionamiento de las mismas.

En cuanto al incumpliendo de los horarios establecidos para la presentación de los servicios el Inspector de Policía ordenara el respectivo cierre del establecimiento.

ARTÍCULO CUARTO: Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado del orden territorial, procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa y otras similares. Para el caso de la Administración Distrital a través de la secretaria General en coordinación con cada Secretario, Jefe de Oficina y Asesores regulará lo concerniente a los empleados públicos, trabajadores oficiales y contratistas.

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

Se garantiza el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.

Parágrafo 1. Se ordena al Inspector de Tránsito y Transporte del Distrito de Barrancabermeja previa revisión de plan de trabajo con las empresas de servicio público urbano (Terrestre, Fluvial, Ferrero) y especial, habilitar el mismo siempre y cuando se

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

cumpla con los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud y de la Protección Social. El transporte público urbano que se habilite de Tránsito y Transporte de Distrito (horarios de frecuencia, protocolos de bioseguridad, capacidad de usuarios y demás)

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

ARTÍCULO QUINTO. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Prohibir en todo el territorio del Distrito de Barrancabermeja el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00) del día (27) de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día (11) de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SEXTO: Se mantienen todas las medidas, restricciones y excepciones contempladas en los Decretos Distritales 076, 079, 080, 085, 099, 102, 105, 106 y 108 de 2020. Es decir, entre otras, personal que ingrese a laborar al Distrito de Barrancabermeja deberá cumplir con la medida de asilamiento preventivo obligatorio por catorce días, o presentar a la Secretaria de Salud del Distrito de Barrancabermeja la prueba negativa realizada, se mantiene el cierre de vías en el Distrito de Barrancabermeja, y todas las medidas que están adoptadas en los Decretos expedidos por el Distrito de Barrancabermeja desde que inicio la declaratoria de emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Se ordena a la Secretaria de Gobierno del Distrito de Barrancabermeja a través de los Inspectores de Policía, Policía Nacional, Inspección de Tránsito y Transporte y Fuerza Pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto.

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

ARTÍCULO NOVENO: El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día (27) de abril de 2020, y tendrá vigencia hasta las cero (00:00 a.m.) horas del día once (11) de mayo de 2020 o hasta que se supere la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional".

II.- EL TRÁMITE

Se avocó conocimiento por medio de auto del 8 de junio 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. 116 (26 de abril de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja – Santander, (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 cinco (5) días, y (iii) corrió traslado a la Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos, con el fin de que rindiera concepto.

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

III.- INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

La directora de desarrollo del derecho y del ordenamiento jurídico manifiesta que ese Ministerio no interviene en los procesos de control automático de legalidad de actos de gobernadores y alcaldes dentro del Estado de emergencia económica, social y ecológica, en orden a evitar conceptos e intervenciones contradictorias por parte de las entidades del orden nacional en materias que escapen de las competencias asignadas legalmente, y por considerar que, el ámbito de aplicación de esos actos es exclusivo de sus territorios y, se encuentran sujetos en materia de orden público a las directrices del Presidente de la República y deben ser comunicados y coordinados previamente con el Ministerio del Interior. Anota que, las normas sujetas a control automático no hacen referencia a temas del sector justicia en particular, en virtud de lo cual se abstiene de intervenir dentro del proceso.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos adscrita al Despacho aduce que, en primer lugar, se citan de modo expreso en el decreto remitido las competencias definidas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016. En segundo lugar, normas similares que también sirven de fundamento al decreto, son las que se encuentran en el Decreto 780 de 2016. Y, en tercer lugar, resalta como relevante traer a colación una norma igualmente propia del régimen de policía administrativa que bien puede constituir fundamento de la misma y es la del artículo 205 del Código Nacional de Policía y de Convivencia.

Refiere en cuarto lugar, que es pertinente al caso la consideración hecha por la Corte Constitucional en la sentencia C-820 de 2002, al indicar que en un estado de excepción las medidas administrativas excepcionales son aquellas que materialmente desborden, entre otros, los poderes de policía administrativa, y en quinto lugar, la reciente decisión del Consejo de Estado adoptada mediante auto dictado por la Sala Especial de Decisión número 26 el 26 de junio de 2020 en el expediente 11001-03-15-000-2020-02611-00, en virtud de la cual se abstuvo de avocar el conocimiento del control inmediato de

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

legalidad del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 por considerar que las medidas de aislamiento allí señaladas se adoptaron en ejercicio de poderes ordinarios, razón por la cual, 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 116 del 26 de abril de 2020 del Alcalde del Municipio de Barrancabermeja,, 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 Decreto núm. 116 (26 de abril de 2020)³ proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja – Santander, se encuentra ajustado al régimen jurídico de los estados de excepción, conformado por normas convencionales, los artículos 214 y 215 de la Constitución Política de Colombia, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, y las normas que lo desarrollan?

³ “Por medio del cual se adopta el Decreto 593 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior en el Distrito Portuario, Biodiverso y Turístico de Barrancabermeja y se dictan otras disposiciones”.

Tesis de la Sala Plena: Sí, en razón a que el Decreto núm. 116 (26 de abril 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 conexidad, consonancia y proporcionalidad 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.

De este modo, se encuentra ajustado materialmente a los presupuestos jurídicos del Estado de excepción y la Ley Estatutaria 137 de 1994, resaltándose que, este criterio ha sido adoptado por esta Corporación en Sala Plena⁴ en varios casos análogos donde se sostuvo que los actos objetos de control que establecen el **aislamiento preventivo obligatorio** tiene como **causa material** el Decreto Legislativo 417 de 2020 cuya exequibilidad para la fecha de esta sentencia constituye cosa juzgada, tesis que fue asumida por el Tribunal en un contexto en el cual el Consejo de Estado había admitido el control inmediato de legalidad frente a actos proferidos por autoridades nacionales que se fundamentaban en el Decreto 457 de 2020, como por ejemplo, los autos del 27 de abril⁵ y 28 de abril de 2020⁶.

⁴ 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; 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; 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 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 14 de julio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-2020-00388-00; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 31 de julio de 2020, magistrado ponente Milciades Rodríguez Quintero. Exp. 680012333000-2020-00398-00, entre otras sentencias, entre otras sentencias.

⁵ Consejo de Estado. C.P.: María Adriana Marín. Auto del 27.04.2020. Exp.: 11001-03-15-000-2020-01283-00. Acto: Circular Externa 13 del 26 de marzo de 2020 de la Superintendencia de Economía Solidaria

⁶ Consejo de Estado. C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Auto del 28 de abril de 2020. Exp.: 11001-03-15-000-2020-01455-00. Acto: Resolución 727 del 18 de marzo de 2020.

Por otro lado, en auto del 26 de junio de 2020⁷ el Consejo de Estado determinó que el aislamiento obligatorio preventivo no tiene control automático de legalidad, al considerar que el Decreto 457 de 2020 fue proferido por el Gobierno Nacional en ejercicio de sus facultades ordinarias⁸, y no desarrolla algún decreto legislativo, por lo que su control *“corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad”*.

En tal sentido esta Corporación⁹ ha recordado lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-802 de 2002¹⁰ donde puntualizó que la declaratoria de los estados de excepción exige al Presidente de la República realizar un *juicio objetivo* sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía para contener la alteración del orden público, que de manera general comprende la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, antes de acudir a la excepcionalidad. De modo que, al ya haberse declarado la exequibilidad del Decreto legislativo 417 de 2020, ello mediante la citada Sentencia C-145 de 2020, para esta Sala Plena es claro que los mecanismos ordinarios de policía aunque idóneos eran insuficientes para contener la propagación del COVID-19, siendo insuficientes los mecanismos ordinarios de policía, por tal razón, el Tribunal resalta que el **aislamiento preventivo obligatorio** es una medida administrativa distinta de las que de ordinario se cuentan para la recuperación del orden público, y que se explica por el mismo hecho que llevó a declarar el Estado de emergencia, por consiguiente la Sala Plena se apartó del criterio sostenido por el Consejo de Estado en auto del 26 de junio de 2020 bajo el entendido que el Decreto 457 de 2020 desarrolla el Decreto legislativo 417 de 2020, siendo procedente el control inmediato de legalidad respecto de aquellos actos proferidos por las autoridades locales en los que lo imponen, como es el Decreto núm. 116 (26 de abril de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja (Santander).

⁷ Consejo de Estado. C.P.: Guillermo Sánchez Luque. Exp.: 11001-03-15-000-2020-02611-00. Acto: Decreto 457 de 2020

⁸ Artículos 189.4, 303, 315 Constitución Política de Colombia y 199 de la Ley 1801 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía y Convivencia

⁹ Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 14 de julio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-2020-00388-00.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002 (M.P.: Jaime Córdoba Triviño)

De ahí que, el **Decreto 593 del 24 de abril de 2020**¹¹ ordena nuevamente el aislamiento preventivo obligatorio y deroga el Decreto 531 del 8 de abril de 2020¹² que había derogado también a su vez el Decreto 457 de 2020¹³, sumado a que, el mismo es adoptado casi en su totalidad por el acto administrativo objeto de control, estableciendo aspectos esenciales a los derechos fundamentales y libertades públicas, los cuales tienen reserva de Ley en su regulación, lo que hace que también tenga un control material por conexidad, consonancia y proporcionalidad directa con el referido Estado de Emergencia.

3. Marco Normativo y Jurisprudencial

3.1 Naturaleza y procedencia del control inmediato de legalidad

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

En ese sentido, el control inmediato de legalidad 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

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

¹² 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.

¹³ **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**.

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 Estado¹⁴ ha señalado que, en cuanto a su procedencia, la letra del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. *En primer lugar*, debe tratarse de un acto de contenido general; *en segundo*, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, *en tercero*, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Por consiguiente, el control inmediato de legalidad es *inmediato e integral* y se ejerce frente a: *“(i) Los decretos que declaran el estado de excepción. (ii) Los decretos legislativos dictados durante los mismos y (iii) Las medidas de carácter general administrativo dictadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción”*. Al respecto de los dos primeros incisos i) y ii), le corresponden a la Corte Constitucional, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Política, decidir *definitivamente* sobre su constitucionalidad¹⁵, 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 2011¹⁶, 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,

¹⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014. Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth. Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA)

¹⁵ 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.

¹⁶ 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).

su integridad, 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)-

Sobre el particular, se resalta que estos presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad y su alcance fueron nuevamente reiterado por el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944). Del mismo modo, este control inmediato de legalidad ha sido caracterizado por la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁷, 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 **integridad**, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"¹⁸ 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 adelante el Juez

¹⁷ 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).

¹⁸ 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.

Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.

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

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

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

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

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal”¹⁹.

(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 define 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 providos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)

¹⁹ 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.

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

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

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

Así mismo, la Ley 137 de 1994²⁰, es clara en prescribir dentro del **control material o de fondo** que las facultades a que se refiere esa norma no pueden

²⁰ "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.

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**²¹, esto es, en el estado de emergencia económica, social o ecológica, el artículo 215 dispone que mediante tal declaración el presidente de la república, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley *“destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”* y que dichos decretos *“deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”*.

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 núm. 116 (26 de abril de 2020)²² proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja – Santander, se advierte que en éste desarrolla las medidas de *aislamiento preventivo obligatorio*, en virtud de lo dispuesto por el **Decreto 593 del 24 de abril de 2020**²³. 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 Barrancabermeja, con la finalidad de realizar las acciones necesarias para la atención inmediata de la emergencia derivada de la propagación del COVID-19, en conexidad, consonancia y proporcionalidad directa con el primer Estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020²⁴.

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”.

²¹ El juicio de conexidad material se establece directamente en la Constitución Política artículo 215.

²² “Por medio del cual se adopta el Decreto 593 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior en el Distrito Portuario, Biodiverso y Turístico de Barrancabermeja y se dictan otras disposiciones”.

²³ 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

²⁴ 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

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

En el caso concreto el Municipio de Barrancabermeja (Santander), corresponde a una entidad territorial por expresa disposición constitucional (artículo 286) y al estudiar el contenido del Decreto núm. 116 (26 de abril de 2020)²⁵ proferido por el alcalde distrital 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 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 núm. 116 (26 de abril de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja – Santander, es un acto de carácter general dictado por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del **Decreto 593 del 24 de abril de 2020**²⁶ que ordena el aislamiento preventivo obligatorio, el cual guarda conexidad, consonancia y proporcionalidad directa con el Estado de Excepción, establecido a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020²⁷ *"por el cual se declara un Estado de*

excepción. Expediente RE-232 - Sentencia C-145/20 (mayo 20) M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

²⁵ "Por medio del cual se adopta el Decreto 593 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior en el Distrito Portuario, Biodiverso y Turístico de Barrancabermeja y se dictan otras disposiciones".

²⁶ 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

²⁷ 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

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

Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", expedido 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 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 Tribunal²⁸ ha sostenido que, el **aislamiento preventivo obligatorio** si bien las fuentes normativas son las ordinarias de orden público, su ejercicio con la conocida afectación tan fuerte de derechos fundamentales y libertades públicas solo se explican con la **declaratoria de Emergencia** y el propósito de hacer frente a la situación tan compleja y anormal del coronavirus, la cual supera la medidas ordinarias de policía administrativa.

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 incompatibilidad²⁹, en otros.

excepción. Expediente RE-232 - Sentencia C-145/20 (mayo 20) M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

²⁸ 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; 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; 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 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 14 de julio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-2020-00388-00; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 31 de julio de 2020, magistrado ponente Milciades Rodríguez Quintero. Exp. 680012333000-2020-00398-00, entre otras sentencias, entre otras sentencias.

²⁹ *Ibidem* ver pie de página 11

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

Por tanto, en atención al Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en todo el territorio nacional por el Presidente de la República a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se dispuso que el Gobierno Nacional adoptara todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, lo cual demanda una respuesta institucional siendo en muchos casos insuficiente régimen ordinario para enfrentar la situación de anormalidad, toda vez que los fines que se pretenden alcanzar a través de la declaración de emergencia, los principios eventualmente restringidos y la justificación de su restricción, todos ellos, son parámetros necesarios respecto de los cuáles resulta posible realizar los juicios de conexidad material, de finalidad, de motivación suficiente, de incompatibilidad, de proporcionalidad y de necesidad de las medidas adoptadas.

Así las cosas, para la Sala Plena, se encuentra satisfecho el requisito material de conexidad entre el Decreto núm. 116 (26 de abril de 2020)³⁰ proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja – Santander, por el cual se implementan las medidas de **aislamiento preventivo obligatorio** de conformidad a las directrices emitidas por el **Decreto 593 del 24 de abril de 2020**³¹ expedido en consonancia con el Estado de excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, declarado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, evidenciándose que, guarda conexidad y proporcionalidad directa 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 COVID-19. Por tales motivos, el decreto objeto de estudio supera estos juicios de prohibición de arbitrariedad y el de intangibilidad³².

³⁰ “Por medio del cual se adopta el Decreto 593 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior en el Distrito Portuario, Biodiverso y Turístico de Barrancabermeja y se dictan otras disposiciones”.

³¹ 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

³² 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

De esta forma, el Decreto municipal núm. 116 (26 de abril de 2020) fundamenta 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.

En este sentido, en materia de **excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio**, el Decreto núm. 116 (26 de abril de 2020) en su artículo tercero **de las garantías** establece cuarenta y uno (41) de los casos o actividades previstas en el artículo tres (3) del **Decreto 593 de 2020** permitiendo la circulación de las personas que allí se contemplan, esto es, 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*, con el fin de guardar el distanciamiento social y evitar la propagación del coronavirus.

De modo similar, **mantiene la medida de pico y cédula** adoptada previamente en otros decretos municipales, la cual tiene como finalidad regular la circulación de los ciudadanos dentro de unos horarios determinados ajustándolas a las características propias del municipio, para evitar la aglomeración de personas, el desabastecimiento de productos y adoptar todas las medidas pertinentes de higiene, salubridad y protección, resaltándose que, esta medida es coherente con la necesidad de guardar el distanciamiento mínimo de dos metros entre

bajo un régimen de excepción. Entonces, este juicio o criterio va dirigido a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles, según lo dispuesto en el texto superior, los tratados internacionales y la ley estatutaria.

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

personas, lo que se haría difícil si todas deciden realizar al tiempo las actividades exceptuadas.

Así mismo, considera la Sala Plena necesaria y proporcional la prohibición de que solo una persona por núcleo familiar podrá realizar *adquisición de bienes de primera necesidad y el desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales* de acuerdo al pico y cédula, puesto que 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 593 de 2020, con el objeto de proteger la vida, salud e integridad de las personas.

De modo similar, prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos y establecimientos de comercio más no el expendio de las mismas, lo cual resulta acorde por parte de la autoridad municipal con las competencias y facultades previstas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012 y, no implican la violación o desconocimiento de derechos y libertades fundamentales, tal como lo prohíbe el artículo 214.2 de la Constitución Política, según el cual *"No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario"*, además que también tiene sustento en el artículo 7 del Decreto 593 de 2020, con el fin de guardar el distanciamiento social y evitar la propagación del coronavirus.

Igualmente, resulta proporcional y necesaria medida del teletrabajo y trabajo en casa, durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del COVID-19, en virtud de lo cual las entidades del sector público y privado del orden territorial procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen la funciones y obligaciones bajo las modalidades referidas u otras similares, lo cual tiene todo el fundamento normativo y fáctico en atención a la situación de anormalidad y la reglamentación que ha venido expidiendo el Gobierno Nacional en el material, y para este asunto la facultad que establece el artículo 4 del Decreto 593 de 2020.

En suma, en lo que respecta al requisito de temporalidad se constata que el Decreto 593 de 2020 y el Decreto Municipal núm. 116 (26 de abril de 2020) se expidieron en relación directa con el Estado de emergencia económica, social y ecológica que se declaró mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, dado que los efectos de la pandemia del COVID-19 aún persisten, muestra de ello el Presidente de la República decreta un segundo Estado de Excepción a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020³³ por medio del cual declara el *"Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario"*, lo que evidencia o hace notario que, las medidas previamente plasmadas en el **Decreto 593 de 2020** y el acto objeto de control guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad con el primer Estado de excepción, a saber las causas que dieron origen al mismo aún subsisten, consecuencia de ello es la segunda declaratoria de Emergencia citada.

Por las razones referidas, el Decreto núm. 116 (26 de abril de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja – 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 Decreto núm. 116 (26 de abril de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja – Santander, de conformidad a la razones dadas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- Notifícase la presente sentencia por medios electrónicos y publíquese en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y el Municipio de Barrancabermeja (Santander), también debe publicarla en su portal web.

³³ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

TERCERO.- Archívese el expediente, una vez en firme esta providencia, previas las constancias de rigor y, observase los Acuerdos PCSJA20-11567³⁴ del 05 de junio de 2020 y PCSJA20-11581³⁵ del 27 de junio de 2020 proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala Plena virtual Acta No. 84 de 2020,
herramienta Microsoft Teams.

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

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)	(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR	RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrada	Magistrado

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)	<i>Salvamento de voto</i> (Adoptado por medio electrónico)
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrado	Magistrada

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

³⁴ "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"

³⁵ "Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020"