



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Bucaramanga, dos (02) de junio de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA
Exp.680012333000-2020-00313-00
Decide Control Inmediato de Legalidad

- Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad / Art. 136 de la Ley 1437 de 2011
- Acto Objeto de Control:** Decreto proferido por el Alcalde Municipal de La Belleza, Santander, distinguido con el No. 041 del 08 de abril de 2020 “Por el cual se adoptan disposiciones para limitar la libre movilidad de vehículos y personas en el Municipio de La Belleza, Santander, para la preservación de la salud y la mitigación de riesgo causada por el coronavirus (COVID-19)”
- Tema:** El acto objeto de control se ajustó a derecho mientras estuvo vigente, al dar cumplimiento a los Decretos 457 y 531 de 2020 –que establecen el Aislamiento Preventivo Obligatorio–, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto legislativo 417 de 2020

I. CONTENIDO DEL DECRETO OBJETO DE CONTROL

A continuación, se transcribe la parte resolutive del referido Decreto Municipal No. 041 del 27 de marzo de 2020:

ARTÍCULO 1. *Limitar la libre circulación de vehículos automotores y de personas con el cierre de las vías terrestres principales de acceso al territorio municipal de La Belleza, Santander, todos los días desde las 06:00 pm hasta las 06:00 am del siguiente día, desde las (00:00 am) del 13 de abril 2020, hasta las (00:00 am) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19*

TRANSPORTE DE ALIMENTOS: *Se limita la libre circulación por las principales vías terrestres y de acceso al territorio municipal para los vehículos que transporten alimentos, desde las 06:00 p.m. hasta las 06:00 a.m. del siguiente día, lo cual incluye específicamente el transporte de carga, relacionado con mercancías, alimentos, bebidas, textiles, productos agrícolas e insumos para empresas de servicios públicos.*

- A.** *Los vehículos que transporten alimentos deberán contar con la autorización emitida por parte de la Alcaldía Municipal donde solo podrá ir el conductor y el auxiliar y cumplimiento las normas de higiene que incluyen el lavado del carro, las canastillas en caso tal de usarlas para transportar alimentos, las normas de higiene visibles dentro del carro que informen sobre las recomendaciones para evitar el contagio y propagación del Coronavirus (COVID-19), (tapabocas, gel anti-bacterial) y/o alcohol, toallas desechables y guantes como protección del conductor y su auxiliar.)*
- B.** *Los transportadores de Alimentos deben cumplir todas las normas de higiene, exponiendo lo menos posible a los vendedores de los productos agrícolas en zonas rurales, para lo cual deben contar con todos los elementos de protección mencionados anteriormente.*
- C.** *Se prohíbe el transporte de personas provenientes de otras ciudades hacia el Municipio de la Belleza, Santander en los carros que comercializan y abastecen alimentos.*

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00313-00, M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto No. 041 del 08 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de La Belleza, Santander. Se encuentra ajustado a derecho.

D. Los transportadores de alimentos deberán registrar en la Alcaldía Municipal, el nombre del conductor, el nombre del auxiliar, los datos del vehículo, a fin de que se permita el paso en el puesto de control.

Parágrafo: Los vehículos de carga podrán salir del Municipio en cualquier horario a fin de lograr cumplir con la entrega de los productos en las centrales de abastos, para el ingreso se regirán por el horario estipulado en el horario estipulado en el ARTÍCULO 1. TRANSPORTE DE ALIMENTOS

ARTICULO 2. Queda prohibido el cargue y descargue de canastillas y parqueo de camiones de carga dentro del perímetro urbano del municipio.

ARTICULO 3. Limitar la libre circulación de las personas dentro del perímetro del casco urbano del municipio para la adquisición y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos, de salud y de primera necesidad, en las siguientes condiciones:

ADQUISICIÓN Y ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS: Solo podrá movilizarse, exclusivamente una sola persona por núcleo familiar, de acuerdo al pico y cédula establecido para tal fin en este acto, el día que corresponda según el número de terminación de su cédula de ciudadanía y siempre que lo haga en el horario enmarcado dentro de las 07: 00 a.m. hasta las 02:00 p.m. del mismo día, desde el 13 de abril 2020, hasta el día 27 de abril de 2020.

A. PICO Y PLACA PARA MOVILIZACIÓN DE PERSONAS: El pico y cedula para la movilización de personas que requieran (i) la adquisición y abastecimiento de alimentos, (ii) productos farmacéuticos, (h) de salud, (iv) de primera necesidad, (v) los trámites bancarios o financieros y (vi) de pagos de servicios públicos domiciliarios, solo podrán realizarlo de acuerdo a la siguiente relación, desde las 7: 00 de la mañana y hasta las 2:00 de la tarde del mismo día. Pasadas las 2:00 de la tarde, el aislamiento preventivo será total, ninguna persona se podrá movilizar, los sábados y domingos:

DÍA	CÉDULA	HORA
Lunes	1-2	7 am a 2 pm
Martes	3-4	
Miércoles	5-6	
Jueves	7-8	
Viernes	9-0	
Sábado	Restricción de la	Todo el día
Domingo	movilidad total	

B. ABASTECIMIENTO DE OTROS PRODUCTOS: El abastecimiento de combustibles e insumos agrícolas, podrá prestarse en los horarios y orden de pico y cedula establecido en el literal A, los restaurantes podrán prestar el servicio solo a domicilio, el propietario podrá acreditar a la persona encargada de los domicilios en la Alcaldía Municipal o Policía Nacional, indicando el restaurante al cual presta su servicio.

C. HORARIOS DE ATENCIÓN DEL COMERCIO: Los establecimientos comerciales dedicados a la venta de productos de primera necesidad como; Supermercados, venta de Hortalizas y productos de pan coger (Fruyera), panaderías con acceso restringido de personas, estaciones de servicio, Agro puntos, solo podrán prestar su servicio hasta las dos 2:00 pm.

D. LAS DROGUERÍAS podrán prestar sus servicios hasta las 2:00 pm y realizar domicilios las 24 horas, cada uno de estos establecimientos dispondrán de las medidas sanitarias y de autocuidado del personal que sus empleados y clientes.

ARTÍCULO 4. CIRCULACION DE PERSONAL QUE TRABAJA EN LOS CULTIVOS Y EXPLOTACIONES GANADERAS: las personas, propietarias y empleados de cultivos y explotaciones ganaderas, se les permitirá el desarrollo de la actividad productiva, realizando los desplazamientos únicamente en los siguientes horarios:

- 5:00 am — 7:00 am — Entrada a lugares de trabajo.
- 4:30 pm — 5:30 pm - Salida y regreso a sus hogares.

Parágrafo 1. La alimentación debe ser llevada por los obreros en la mañana, se prohíbe la movilización fuera de estos horarios

Parágrafo 2. Los productores de fincas productoras de leche, pueden apartar los terneros en el horario de 12:00 m a 2:00 pm

Parágrafo 3. Los productores o propietarios de los predios productores de frutas y fincas ganaderas deben acreditar a sus empleados, mediante una carta, indicando los

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00313-00, M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto No. 041 del 08 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de La Belleza, Santander. Se encuentra ajustado a derecho.

datos básicos de identificación del propietario, contacto telefónico, datos del empleado, días que requiere laborar y lugar de trabajo, la cual permitirá a la Policía Nacional.

Parágrafo 4. *Los productores o propietarios deben comprar los insumos, solo dentro del horario establecido y dentro del pico y cedula de acuerdo al último dígito de su cedula.*

Parágrafo 5. *El presente decreto deroga los horarios contemplados en los permisos emitidos con anterioridad y acoge los horarios y condiciones estipuladas en el presente acto administrativo.*

ARTÍCULO 5. *El comercio de carne y ganado en pie, se realizará dentro de los horarios establecidos de las 7:00 am y 2:00 pm, en la plaza de ferias podrán realizar la comercialización, pero revisando y respetando las medidas de seguridad y protección.*

ARTÍCULO 6. *Alléguese copia del presente decreto a La Policía Nacional local, a la Personería Municipal, para su respectiva difusión.*

ARTÍCULO 7. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.*

En el acápite de **consideraciones** se reseñan como tales, entre otras: **i)** que los arts. 315 superior, 5° de la Ley 1751 de 2015 y 202 de la Ley 1801 de 2016 le asignan a los Alcaldes Municipales la competencia de controlar el orden público y adoptar las decisiones necesarias para prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades y situaciones de seguridad, **ii)** que la OMS declaró el 11.03.2020 que el COVID-19 es una pandemia, **iii)** que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12.03.2020 declaró hasta el 30.05.2020 la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y con Resolución 464 del 1803.2020 dispuso el aislamiento preventivo obligatorio para mayores de 70 años, **iv)** que mediante el Decreto 420 del 18.03.2020 el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud del COVID-19, **v)** que el Municipio de La Belleza mediante Decretos 024 del 18.03.2020 y 029 del 24.03.2020 adoptan las medidas del Decreto legislativo 417 de 2020, y **vi)** que para evitar el contacto y propagación del COVID 19 en La Belleza es necesario garantizar el aislamiento preventivo obligatorio para sus habitantes.

II. EL TRÁMITE

El precitado decreto fue allegado el 22.04.2020 al buzón de notificaciones de la Oficina Judicial del Palacio de Justicia y repartido al despacho a cargo de la suscrita Magistrada Ponente, quien lo admitió y ordenó imprimirle el trámite de rigor, dentro del cual está el traslado a la señora Agente del Ministerio Público quien lo presentó el pasado 27.05.2020. El 01.06.2020 se carga en la herramienta Teams el respectivo proyecto de fallo para estudio y decisión de la Sala Plena, cumpliendo así lo ordenado por el Consejo Superior de la Judicatura en el art. 5.5 del Acuerdo PCSJA20-11556 del 22.05.2020. De este trámite se destacan las siguientes **intervenciones**:

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00313-00, M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto No. 041 del 08 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de La Belleza, Santander. Se encuentra ajustado a derecho.

A. El señor Presidente del Concejo Municipal de La Belleza en Oficio CM-086-2020 del 29.04.2020 expone que el acto objeto de control fue expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 en el que se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, precisando que la limitación del derecho a la movilidad tiene como único objetivo el preservar la vida de los bellezanos y considera que de no haberse adoptado, el municipio no tendría en la actualidad 0 casos positivos de COVID-19, pese a que hay un constante transporte de alimentos hacia Tunja y Bogotá, ciudades en las que hay altos índices de contagios.

B. La señora Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos expone que la mayoría del articulado del acto objeto de control es reiterativo del Decreto 457 de 2020, con excepción del horario de los desplazamientos, fijado en su artículo 4° el cual solicita declarar parcialmente nulo. Como fundamento del concepto expone que: **(i)** el Decreto Municipal 041 de 2020 desarrolla el Decreto 457 de 2020, el cual si bien no fue vinculado al estado de excepción, sino a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud mediante Resolución 385 del 12.03.2020, materialmente regula un asunto reservado al legislador como es la restricción de la libertad de circulación, lo cual está íntimamente relacionado con la declaratoria del estado de excepción realizada en el Decreto legislativo 417 de 2020 con ocasión de la pandemia del COVID-19, por lo que estima procedente el control inmediato de legalidad, **(ii)** la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio contenida en el citado Decreto 457 de 2020 es conexas, necesaria y proporcional con la emergencia social generada por la velocidad de la propagación del COVID-19, para mitigar el contagio mediante la reducción del contacto social, **(iii)** advierte que el art. 1° del acto analizado establece un toque de queda, y que las excepciones a la prohibición de la movilidad también están previstas en el Decreto 457/2020 sin adicionar alguna, y advierte que la fijación de horarios para el municipio busca hacer eficaz el aislamiento para evitar que se presenten aglomeraciones si toda la comunidad de La Belleza sale al mismo tiempo a hacer las actividades exceptuadas, **(iv)** pero sí excede lo previsto en el Decreto 457 de 2020 pues este no le habilitó a regular las relaciones laborales, aspecto que está reservado al legislador, lo cual hace el acto objeto de control al establecer en su artículo 4° un horario para el personal que trabaja en cultivos y explotaciones ganaderas en un margen hasta de 12 horas, lo cual desconoce que la jornada laboral máxima es de 8 horas, superponiéndose además al horario previsto para realizar las otras actividades exceptuadas por el Decreto 457 de 2020.

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00313-00, M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto No. 041 del 08 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de La Belleza, Santander. Se encuentra ajustado a derecho.

III. CONSIDERACIONES

A. Acerca de la competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, 136 y 151.14 del CPACA, al Tribunal Administrativo de Santander le compete realizar el control inmediato de legalidad sobre los actos de carácter general expedidos en ejercicio de función administrativa por autoridades departamentales y municipales que desarrollen los decretos legislativos de los estados de excepción. Este Tribunal, en su sentencia del 18 de mayo de 2020¹ - estableció que los decretos municipales que desarrollen la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio impuesto por el Gobierno Nacional, son objeto del precitado control pues: (i) se reitera, son medidas de carácter general por cobijar a todos los habitantes del territorio en el que son expedidos; (ii) tienen relación directa y específica con el hecho habilitante del estado de excepción declarado en el Decreto Legislativo 417/2020 –vigente entre el 17.03.2020 y el 17.04.2020–, cual es, la identificación del Coronavirus como causa de la pandemia mundial y la contención de su propagación que se realiza mediante el Aislamiento Preventivo Obligatorio, (iii) implica una fuerte restricción a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, restricción cuya estrictez sólo se explica con la declaratoria del estado de excepción. Adicionalmente, este medio de control no está en las excepciones de términos adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura: No. PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, art.5.1.

B. El problema jurídico y su tesis

¿El Decreto Municipal de La Belleza, Santander, distinguido con el Núm. 041 del 08.04.2020 –que regula el Aislamiento Preventivo Obligatorio–, se encuentra ajustado al régimen jurídico conformado por normas convencionales, los artículos 214 y siguientes de al C.P., la Ley Estatutaria de los estados de excepción, el D.L 417 de 2020 y las normas que lo desarrollan?

Tesis: Sí

Fundamento jurídico: El acto objeto de control se considera ajustado a derecho, mientras estuvo vigente, al dar cumplimiento a los Decretos 457 y 531 de 2020 – que establecen el Aislamiento Preventivo Obligatorio–, en el marco del estado de

¹ Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia del 18.05.2020. Rad.: 2020-00224. Acto objeto de control: Decreto Municipal de Bucaramanga 099 de 2020.

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00313-00, M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto No. 041 del 08 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de La Belleza, Santander. Se encuentra ajustado a derecho.

emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto legislativo 417 de 2020.

C. El marco normativo

Según lo informado en el Boletín 063 del 20 de mayo de 2020 de la Corte Constitucional, el Decreto Legislativo 417 del 17.04.2020 mediante el cual se declara el estado de emergencia social, económica y ecológica durante 30 días calendarios a causa del COVID se encuentra ajustado a la Constitución. A partir de esta decisión, que hace tránsito a cosa juzgada constitucional, entiende el Tribunal que la propagación del COVID-19 se presenta como una situación extraordinaria ante la cual es necesario adoptar medidas para contener su propagación y atender la vida de las personas.

Por lo anterior, el control inmediato de legalidad que se hace al Decreto Municipal 041 de 2020, proferido en los últimos 10 días de la vigencia del Decreto Legislativo 417 de 2020, tiene por objeto verificar si el Alcalde Municipal de La Belleza ejerció la única función que le correspondía: dar desarrollo a las medidas establecidas por el Gobierno Nacional.

D. Análisis del acto objeto de control

1. La limitación a la libre circulación de vehículos en la jurisdicción de La Belleza que hace el art. 1° del acto objeto de control se corresponde con los plazos del Aislamiento Preventivo Obligatorio que el Gobierno Nacional estableció en los Decretos 457 y 531 de 2020 que cobijan los últimos días de duración del estado de excepción declarado en el Decreto legislativo 417/2020. Estima el Tribunal que la amplia regulación de ingreso de vehículos de transporte de alimentos –actividad permitida en los arts. 3.10 de los Decretos 457 y 531– que hace el Alcalde Municipal de La Belleza en los artículos primero y segundo del acto objeto de control se justifica, por ser esa actividad o transporte de alimentos mediante vehículos la principal, con la que el núcleo urbano puede tener el mayor contacto con los demás puntos del país, por lo que resulta válido adoptar protocolos de seguridad para evitar que ella se convirtiera en una ruta de contagio.

2. La limitación de la circulación de las personas y la adopción del pico y cédula dentro de un horario de lunes a viernes también es valorado por el Tribunal como la ejecución de las medidas previstas por el Gobierno Nacional y no adiciona alguna excepción al Aislamiento Preventivo Obligatorio a las ya previstas en los citados decretos nacionales. Se hace notar aquí que la medida de pico y cédula es coherente con el anuncio realizado por el señor Ministro de

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00313-00, M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto No. 041 del 08 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de La Belleza, Santander. Se encuentra ajustado a derecho.

Salud y Protección Social de reducir los eventos masivos² y con la necesidad de guardar un distanciamiento mínimo dos (2) metros entre las personas, lo que se haría difícil si un grupo poblacional significativo decide realizar al tiempo, por ejemplo, la compra de víveres, enseres o medicinas, actividades exceptuadas del aislamiento preventivo obligatorio.

3. El horario establecido para la realización de las actividades laborales en cultivos y explotaciones ganaderas es necesaria y proporcional, en atención a que son actividades que necesariamente se deben realizar presencialmente y no pueden convertirse en focos de propagación del COVID-19; adicionalmente, se corresponde con los horarios de actividades propias del campo. Encuentra el Tribunal que el artículo 4° del acto objeto de control no modifica los contratos de trabajo, ni extiende la jornada laboral de ley, pues sólo fija un amplio margen horario en el cual ésta se pueda llevar a cabo. Así pues, el Alcalde Municipal de La Belleza no asumió funciones legislativas.

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

FALLA:

Primero. Declarar ajustado a derecho mientras produjo efectos, el Decreto Municipal de La Belleza, Santander, distinguido con el No. 041 del 08 de abril de 2020, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Notificar la presente providencia por medios electrónicos y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. **Parágrafo.** El Municipio de La Belleza, Santander, también debe publicar en su portal web esta sentencia.

Notifíquese y cúmplase. Aprobado en sesión electrónica. ____ /2020.

Los Magistrados,

²<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Por-COVID-19-se-limitan-eventos-masivos-a-50-personas.aspx>

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00313-00, M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto No. 041 del 08 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de La Belleza, Santander. Se encuentra ajustado a derecho.

SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Ponente

RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO

IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

Con salvamento de voto

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO