



Riohacha Distrito Especial, Turístico y Cultural, veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020)

<b>Proceso</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Radicado</b>	44-001-23-40-000-2020-00115-00
<b>Entidad remitente</b>	Departamento de La Guajira
<b>Norma objeto de control</b>	Decreto No. 96 de 25 de abril de 2020
<b>Tema</b>	Requisitos del control inmediato de legalidad
<b>Sentencia No.</b>	32
<b>Instancia</b>	Única
<b>Magistrada Ponente</b>	Hirina Del Rosario Meza Rhénals

### I. OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

Con fundamento en lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, se pronuncia la sala plena del tribunal administrativo de La Guajira en torno al control inmediato de legalidad del decreto No. 96 de 25 de abril de 2020 expedido por el gobernador del departamento de La Guajira *“por el cual se adoptan y se aplican medidas de aislamiento preventivo y obligatorio en el Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones en el marco de la pandemia del coronavirus covid-19”*.

### II. ANTECEDENTES

1. La organización mundial de la salud declaró el 11 de marzo pasado que el brote COVID 19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación, elevando recomendaciones a los Estados para evitar su proliferación.

2. El ministerio de salud, en aplicación de los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, y de las leyes 1753, 1751 y 9 de 1979, declaró mediante la resolución 385 del 12 de marzo de 2020, la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y adoptó medidas para enfrentar la propagación del virus y mitigar sus efectos, entre las cuales ordenó que las autoridades del país, de acuerdo con su naturaleza y ámbito de las competencias que se deben cumplir, en lo que corresponda, ejecuten planes de contingencia para responder a la emergencia sanitaria.

3. Posteriormente, el presidente de la República, mediante decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, justificado, entre otras razones, en que *“se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 1 00 de 1993 “Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”*



4. El 25 de abril de 2020, el gobernador del departamento de La Guajira expidió el referido decreto, cuyo control inmediato de legalidad correspondió por reparto al despacho 03 de este tribunal.

5. El asunto ingresó al despacho que elabora la presente ponencia con el fin de registrar proyecto de fallo el 19 de octubre de 2020.

## 2.1. Acto sometido a control

El texto del acto sometido a control es del siguiente tenor literal:



DECRETO No. 96 DE 2020

**"POR EL CUAL SE ADOPTAN Y APLICAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19"**

**EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA,**

El Gobernador del Departamento de la Guajira en uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las establecidas en el artículo 305 de la Constitución de 1991 y en el Decreto Nacional No. 593 de 2020 expedido por la presidencia de la República, y

### CONSIDERANDO

Que las autoridades de la República están investidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Que el artículo 296 de la Carta Política señala que los actos y órdenes que dicte el presidente de la República para la conservación del orden público prevalecerán en el territorio nacional.

Que en el ámbito territorial los actos y órdenes que dicte el Gobernador tendrán prevalencia frente a los alcaldes.

Que de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política, el gobernador será el agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público.

Que el artículo 305 de la Constitución de 1991, señala que los gobernadores tienen como atribuciones: cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno; dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento; dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el presidente de la República y las demás que les señale la constitución, la Ley y las ordenanzas.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que según la OMS la pandemia del COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del COVID-19.

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-483 del 8 de julio de 1999, lo estableció en los siguientes términos: **"El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha**





DECRETO No. 96 DE 2020

"POR EL CUAL SE ADOPTAN Y APLICAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19"

sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no ser admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales". (Negrilla fuera del texto original).

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó: "En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias previstas en la ley. (...)

De otra parte, función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, este es la gestión administrativa en la que se concreta poder de policía y debe ser ejercida dentro los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la carta y en entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.F.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. (...)" (Negrilla fuera del texto original).

Que a través del Decreto Departamental No. 076 del 16 de marzo de 2020, el Gobernador de La Guajira, declaró la situación de calamidad pública y emergencia sanitaria en el territorio con ocasión del riesgo inminente de la llegada del COVID-19, se adoptan medidas sanitarias y acciones frente al desabastecimiento del agua potable y se dictan otras disposiciones en materia de orden público.

Que mediante el Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, se suspendió el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros provenientes del exterior por vía aérea, por el término de 30 días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, permitiendo únicamente el desembarque en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes de la carga de empresas que transporten carga aérea.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ordenó la adopción y aplicación de medidas de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 26 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día de 13 abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria decretada por causa del Coronavirus COVID-19.

Que, con ocasión al referido decreto, el gobierno departamental expidió el Decreto 082 del 23 de marzo de 2020 a través del cual se adoptó el Decreto 457 de 2020, además se adoptaron restricciones a la movilidad y se fortalecieron las medidas para contener la emergencia ocasionada por el COVID-19 en el departamento de La Guajira.



Escaneado con CamScanner



DECRETO No. 96 DE 2020

"POR EL CUAL SE ADOPTAN Y APLICAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19"

Que mediante el decreto 531 del 8 de abril de 2020, la presidencia de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio colombiano, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que en el artículo 3 del precitado Decreto 531 del 8 de abril de 2020, se estableció para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexión con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos y actividades allí señaladas.

Que mediante decreto departamental No. 091 del 11 de abril de 2020, el Gobernador de La Guajira, ordenó la adopción y aplicación de medidas de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del departamento, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día de 27 abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria decretada por el COVID-19.

Que mediante el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020, se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que así mismo, se determinó en el precitado Decreto Legislativo 539 de 2020, que, durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el mismo Decreto 539 de 2020 en el inciso segundo del artículo 2 señala, que la secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento de este.

Que así mismo, mediante el Decreto Legislativo 569 del 15 de abril de 2020, se estableció que durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social directamente relacionada con la situación mencionada en líneas anteriores, se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea, y solo se permitirá el desembarque en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor.

Que la Organización Mundial de la Salud -OMS-, emitió un documento con acciones de preparación y respuesta para COVID-19 que deben adoptar los Estados, con el fin de minimizar el impacto de la epidemia en los sistemas de salud, los servicios sociales y la actividad económica, que van desde la vigilancia en ausencia de casos, hasta el control una vez se ha presentado el brote. En este documento se recomienda como respuesta a la propagación comunitaria del Coronavirus COVID-19, entre otras, la adopción de medidas de distanciamiento social.

Que de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante memorando 20202000077553 del 7 de abril de 2020, el 31 de marzo de 2020, se alcanzó un total de 906 casos de contagio en el país, de los cuales 144 (15.8%) se encontraban en estudio, fecha para la cual se evidenció que en ese seguimiento en más del 10% de los casos no fue posible establecer la fuente de infección, por lo cual el país, finalizó la etapa de contención e inició la etapa de mitigación de la pandemia del Coronavirus COVID19. .

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, en memorando 20202000086563 del 24 de abril de 2020, señaló: "El comportamiento del Coronavirus COVID-19 en Colombia a 23 de abril, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Salud, muestra que se han confirmado 4531 casos, 927 se han recuperado y 215 han fallecido. A su vez, de los casos confirmados la mayoría, 87,8% se encuentra en manejo domiciliario, debido a su baja severidad, 4,9% se encuentra bajo manejo hospitalario y solo 2,6% se encuentran en unidades de cuidado intensivo".



Escaneado con CamScanner



DECRETO No. 96 DE 2020

"POR EL CUAL SE ADOPTAN Y APLICAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19"

Como resultado del análisis de la evolución de casos confirmados, según fecha de inicio de síntomas es posible identificar una disminución en el número de casos por día (gráfica 1) y en el número de muertes por día (gráfica 2). La letalidad en Colombia es de 4,25%, menor a la mundial de 7,06%.

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

Que mediante Decreto Legislativo No. 593 del 24 de abril de 2020, el presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio colombiano, a partir de 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, en el marco de la emergencia sanitaria del Coronavirus COVID-19.

Que en el citado decreto y para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 ibídem, ordenando así mismo en su artículo segundo a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

Que en este nuevo decreto legislativo, se ampliaron unas excepciones a favor entre otros de los sectores económicos manufactureros y de la construcción para ir volviendo a la vida productiva paulatinamente, los cuales deben adoptar unos lineamientos y protocolos trazados por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de las Resoluciones 000666 y 000675 de 2020; Así mismo, para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijan los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social el día 25 de abril de 2020, reportó 5.142 casos confirmados del COVID- 19 en Colombia, 233 muertes y 1.067 personas recuperadas. De la estadística de casos confirmados, cinco (5) corresponden al Departamento de La Guajira.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la República (i) ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016, se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusos de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce



Escaneado con CamScanner



DECRETO No. 96 DE 2020

"POR EL CUAL SE ADOPTAN Y APLICAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19"

y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Que en virtud de los principios de coordinación y eficacia consagrados en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, el Gobernador del departamento de la Guajira considera necesario y oportuno adoptar y aplicar en el nivel departamental, lo establecido en el Decreto N°593 de 2020, determinando las medidas administrativas y policivas pertinentes, conducentes, necesarias y útiles.

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto, el Gobernador del departamento de La Guajira

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.** Ordenar conforme lo determina el Decreto Legislativo No. 593 de 2020, la adopción y aplicación de medidas de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del departamento de La Guajira, a partir de 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, en el marco de la emergencia sanitaria decretada por el Coronavirus COVID-19.

**ARTÍCULO 2º. GARANTÍAS PARA LA MEDIDA AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.** Se permitirán el derecho de circulación de 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 juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.
  4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
  5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
  6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
  7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.
- El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
  9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
  10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) Insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.



Escaneado con CamScanner



DECRETO No. 96 DE 2020

"POR EL CUAL SE ADOPTAN Y APLICAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19"

11. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.
12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, departamental y municipal y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.
13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.
18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.
19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.
20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.
21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
22. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.
23. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.
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. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.



Escaneado con CamScanner



DECRETO No. 96 DE 2020

"POR EL CUAL SE ADOPTAN Y APLICAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19"

26. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional, departamental y municipal y de las plataformas de comercio electrónico.
27. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.
28. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.
29. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novadosos y territorios 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 licencias urbanísticas.  
El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional.  
El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.
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 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, 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 públicas y privadas; 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 y 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.



Escaneado con CamScanner



DECRETO No. 96 DE 2020

"POR EL CUAL SE ADOPTAN Y APLICAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19"

37. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

38. La realización de avatares 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 comisarías 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 establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Parágrafo 6. Restringir el transporte masivo público y privado evitando sobrecupos de la población Wayúu o de otro pueblo indígena asentado en el departamento de La Guajira.

Parágrafo 7. El aislamiento preventivo ordenado en el presente decreto incluye a la totalidad de integrantes de la población étnica del departamento de La Guajira.

Parágrafo 8. La Secretaría de Asuntos Indígenas del Departamento de La Guajira, deberá elaborar con carácter urgente un Plan de Comunicaciones que contenga las medidas implementadas por el Gobierno Nacional y el Gobernador de la Guajira para prevenir y contrarrestar los efectos del COVID-19, en los idiomas o lenguas nativas maternas como son Wayunkiki para el pueblo wayuu, Comana para el pueblo Wiwa, Arhuaco (ika y bintukwa) para el pueblo Arhuaco y kággaba del pueblo Kogui, en el distrito de Riohacha y en cada uno de los municipios del departamento de La Guajira, en donde existan asentamientos de los pueblos indígenas. El Plan de Comunicaciones deberá contemplar no solo las medidas o indicaciones en materia de salud para atender la emergencia sanitaria decretada con ocasión del COVID-19, sino también aquellas recomendaciones interculturales y medidas de orden público que deban cumplirse de manera obligatoria que por sus características socioculturales requiere la población indígena de nuestro departamento. Lo anterior, requiere la inclusión de piezas comunicativas (infografía) de preferencia en medios orales y visuales, que puedan difundirse a cada una de las comunidades indígenas de los municipios y el distrito de Riohacha.

Parágrafo 9. Se recomienda a las alcaldías municipales donde se encuentren asentamientos indígenas, a través de sus secretarías de gobierno o quien haga sus veces, restringir el ingreso de personas ajenas a dichas comunidades tales como: turistas, visitantes de instituciones privadas, delegados de ONG's o de cooperación internacional, que desarrollen proceso o actividades en los territorios étnicos, salvo que sólo se de en caso de extrema necesidad o para implementar medidas preventivas, de contención o sanitarias con relación a la mitigación de Coronavirus COVID-19, conforme a las disposiciones del presente decreto.



Escaneado con CamScanner



DECRETO No. 96 DE 2020

"POR EL CUAL SE ADOPTAN Y APLICAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19"

Parágrafo 10. Se recomienda la no realización de reuniones para actividades religiosas o culturales dentro de los territorios indígenas.

Parágrafo 11. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

ARTÍCULO 3°. TELETRABAJO Y TRABAJO EN CASA. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria decretada como consecuencia de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

ARTÍCULO 4°. MOVILIDAD. Se garantizará el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio departamental de La Guajira, 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 garantizará igualmente el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

ARTÍCULO 5°. SUSPENSIÓN DE TRANSPORTE DOMÉSTICO POR VÍA AÉREA. Suspender el transporte doméstico por vía aérea a partir de 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.

Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos:

1. Emergencia humanitaria;
2. El transporte de carga y mercancía;
3. Caso fortuito o fuerza mayor.

ARTÍCULO 6°. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Ordenar a los alcaldes en el marco de sus competencias constitucionales y legales, que prohíban dentro de su circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercios, a partir de 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. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO 7°. RESTRICCIONES: Ordenar la restricción a la entrada al departamento de La Guajira por el corregimiento de Palomino, límites con el departamento de Magdalena; y en la vía de La Jagua Del Pilar y vía San Juan - Valledupar, límites con el departamento del Cesar.

Parágrafo 1. Las personas que ingresen deberán acreditar las condiciones excepcionales para trasladarse, encontrándose entre las descritas en el artículo 2° del presente decreto y deberán someterse a la verificación de los puestos de control establecidos en los referidos lugares, en aplicación de las medidas sanitarias correspondientes, verificaciones de procedencia y, en caso de presentar sintomatología y/o procedencia del país extranjero o ciudad donde se haya reportado presencia del virus por parte del Ministerio de Salud se prohibirá el acceso al Departamento y se recomendará seguir los protocolos de cuarentena en la zona de procedencia. Lo anterior, a excepción de lo dispuesto por el Gobierno Nacional y por el presente decreto.

Parágrafo 2. Se ordena a los alcaldes municipales que prorroguen hasta el 10 de mayo de 2020, el cierre de playas y la totalidad de sitios turísticos del territorio.

ARTÍCULO 8. CONTROL POR PARTE DE AUTORIDADES: Ordenar a los alcaldes municipales, autoridades de tránsito, autoridades sanitarias, a los miembros de la fuerza pública, que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, procedan a adelantar operativos de estricto control sanitario y de mitigación del riesgo en todas las vías (aéreas, marítimas, terrestres y fluviales) de ingreso al departamento de La Guajira.



Escaneado con CamScanner



DECRETO No. 96 DE 2020

"POR EL CUAL SE ADOPTAN Y APLICAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19"

**ARTÍCULO 9. EXHORTACIÓN:** Exhortar a los alcaldes municipales que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, procedan a establecer un control de precios en el comercio y acceso a los almacenes de cadena y tiendas en general tanto del Distrito de Riohacha como en los demás municipios del departamento de La Guajira.

**Parágrafo.** La Secretarías de Salud y de Gobierno del Departamento y las Secretarías de Salud y de Gobierno municipales, deberán encargarse de la vigilancia y verificación del cumplimiento de las medidas de comercio adoptadas, que evite el injustificado aumento de precios, so pena de compulsar la queja o denuncia ante la autoridad competente para que imponga las sanciones a las que haya lugar.

**ARTÍCULO 10. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD.** Se garantiza el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, frente a los cuales queda prohibido por parte de cualquier autoridad administrativa o de policía ejercer actos de discriminación en su contra.

**ARTÍCULO 11. CENTROS TRANSITORIOS:** Las medidas de aislamiento preventivo obligatorio contenidas en el Decreto 593 de 2020 del Ministerio del Interior y se extienden a los Centros de Atención para personas en situación de movilidad.

**Parágrafo.** Se restringe el ingreso a nuevos beneficiarios y se limitan las salidas de los Centros de Atención con fines de ocio, trabajo u otros, hasta el levantamiento de las medidas decretadas a nivel territorial. Se exceptúan los ingresos y egresos por las emergencias de salud, de protección física o violaciones a los Códigos de Conducta de los Centros, para lo cual se deberá contar con la aprobación del Coordinador del Centro en estricta comunicación con el Gobierno local en materia de salud. Esta medida toma en consideración que dichos Centros han puesto en marcha medidas preventivas y de respuesta adecuadas para su debido funcionamiento, asegurando el acceso a servicios básicos para las personas beneficiadas.

**ARTÍCULO 12. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS.** 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 artículo 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

**ARTÍCULO 13. EXTENSIÓN DE MEDIDAS.** Las disposiciones establecidas en el presente decreto complementan y hacen extensivas las medidas previstas en el decreto departamental N°091 del 11 de abril de 2020.

**ARTÍCULO 14. REMISIÓN.** Remítase el presente acto administrativo para su conocimiento y fines pertinentes al Ministerio del Interior, Presidencia de la República y Tribunal Administrativo del departamento de La Guajira.

**ARTÍCULO 15. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dado en Riohacha, capital del departamento de La Guajira, a los veinticinco (25) días del mes abril de 2020.

  
**NEMESIO RAÚL ROYS GARZÓN**  
Governador del departamento de La Guajira

Proyecto: María Victoria Andrade Contreras - Jefe Oficina Asesora Jurídica.  
Revisó: Jairo Aguilar Delgado - Secretario de Gobierno del Departamento de la Guajira.  
Revisó: Javier Ricardo Riquelme Pariso - Secretario General del Departamento.  
Revisó: Julián David Castaño Gómez - Director Operativo del Despacho.



Escaneado con CamScanner

## 2.2 Trámite procesal impartido

La magistrada sustanciadora, mediante auto de fecha 30 de abril de 2020 dispuso avocar conocimiento, ordenando i) la fijación de aviso en la web por el término de diez (10) días para que los ciudadanos interesados y la autoridad que expidió el acto objeto de control pudieran intervenir, ii) que una vez vencido el periodo de fijación en lista, se tuviera abierto el proceso a pruebas por el término de diez (10) días, iii) solicitar al ente territorial, informe sobre trámites y antecedentes de dicho acto y iv) correr en su oportunidad traslado al agente del ministerio público delegado ante este tribunal para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera su concepto.

Según lo reportado por la secretaría, no se presentaron solicitudes de intervención ciudadana, coadyuvando o impugnando el acto, como tampoco intervención de la entidad remitente, ni el agente del ministerio público emitió concepto.

## III. CONSIDERACIONES

### 3.1. Problemas jurídicos.

Corresponde a esta corporación determinar (i) si están acreditados en el presente caso los presupuestos de procedencia para el control inmediato de legalidad respecto al decreto No. 96 de 25 de abril de 2020 expedido por el gobernador del departamento de La Guajira "por el cual se adoptan y se aplican medidas de aislamiento preventivo y obligatorio en el Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones en el marco de la pandemia del coronavirus covid-19".



Sólo de responderse positivamente el anterior interrogante, es decir, de encontrarse procedente el control inmediato de legalidad respecto a la norma remitida, se deberá establecer (ii) si analizado integralmente el aludido decreto, se encuentra o no ajustado a derecho, en cuanto a la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y/o los decretos legislativos que lo desarrollan, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

### **3.2. Tesis.**

La tesis del tribunal es que es improcedente el control inmediato de legalidad de la norma remitida, dado que no desarrolla decretos legislativos sino competencias ordinarias atribuidas por el ordenamiento jurídico a los gobernadores.

### **3.3. Argumentación normativa y jurisprudencial.**

#### **3.3.1. De los estados de excepción**

A pesar que los estados de sitio o de excepción no tienen su origen en el ordenamiento jurídico colombiano con la Constitución Política de 1991, lo cierto es que con esta se buscó dar respuesta al uso abusivo del estado de sitio durante el siglo XX para el ejercicio de facultades presidenciales.

Así, una de las premisas fundamentales para la regulación de los estados de excepción se cimentó sobre la prohibición al máximo de la restricción de las garantías judiciales durante los estados de excepción y sujetar su aplicación a la garantía de los derechos constitucionalmente consagrados<sup>1</sup>.

Como resultado de ello, la Constitución Política estableció tres modalidades de los estados de excepción como son la guerra exterior (artículo 212), la conmoción interior (artículo 213) y la emergencia económica, social y ecológica o de calamidad pública (artículo 215), e introdujo mayores requisitos formales para la declaratoria, prórroga y levantamiento de los estados de excepción, limitando temporalmente el estado de emergencia a 90 días máximo al año; fortaleció el control político, adicionando al congreso de la República competencias en materia de determinación de la prórroga o el mantenimiento del estado de excepción; y facultó a la Corte Constitucional para ejercer un análisis material y formal tanto de los decretos declaratorios como de los de desarrollo, que no recae sobre aspectos de conveniencia y oportunidad, sino sobre los elementos consagrados en la Constitución y, posteriormente, en la ley estatutaria de los estados de excepción, ley 137 de 1994<sup>2</sup>.

Así, según lo ha expuesto la Corte Constitucional *"la regulación constitucional de los estados de excepción responde a la decisión del Constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la Carta, aún en situaciones de crisis o de anormalidad, cuando por razón de su gravedad, tales situaciones no puedan ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado. En estos casos, la institución le otorga poderes excepcionales y transitorios al gobierno nacional, materializados en el reconocimiento de*

<sup>1</sup> Salvamento de voto del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva a la sentencia C-224 de 2009.

<sup>2</sup> *Ibidem*.



*atribuciones legislativas extraordinarias, que le permiten a éste adoptar las medidas necesarias para atender, repeler y superar la crisis o anomalía surgida.”<sup>3</sup>*

Por ello, la Corte Constitucional<sup>4</sup> ha señalado que en estos eventos de anomalía institucional, las medidas tomadas por las autoridades se sujetan a los principios de: i) finalidad, en el sentido de que las medidas legislativas deben estar directa y específicamente orientadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, ii) necesidad, ya que se deben expresar claramente las razones por las cuales las medidas adoptadas son indispensables para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, es decir, la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo, iii) proporcionalidad, en el entendido que las medidas expedidas deben guardar proporción -excesivas o no- con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación del ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el regreso a la normalidad.

En el caso de la emergencia económica, social y ecológica que interesa a la presente causa, la Corte Constitucional ha establecido los rasgos distintivos de dicho estado de excepción:

*“(i) El estado de Emergencia se puede declarar por períodos hasta de treinta días, en cada caso, que sumados no excederán noventa días en el año calendario.*

*(ii) En el Decreto declarativo, el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias, y convocará al Congreso si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término, para que examine las causas de la declaratoria de Emergencia y se pronuncie expresamente sobre la conveniencia de las medidas en ella adoptadas.*

*(iii) Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, el Presidente con la firma de todos los ministros podrá dictar “decretos con fuerza de ley”, destinados “exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.*

*(iv) Los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la Emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, tienen vocación de permanencia[8], lo cual significa que pueden reformar o derogar la legislación preexistente y poseen vigencia indefinida, hasta tanto el Congreso proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes[9], en cuyo caso las mismas “dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”. [10]*

*(v) Los decretos legislativos que se dicten al amparo del Estado de Emergencia, “deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia” y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, evento en el cual las medidas que se adopten dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.*

*(vi) Mediante los decretos de desarrollo del Estado de Emergencia, el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”<sup>5</sup>*

<sup>3</sup> Sentencia C-702 de 2015.

<sup>4</sup> Sentencia C-252/10 de la corte constitucional, sala plena, magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Cuervo, 16 de abril del 2010.

<sup>5</sup> Sentencia C-702 de 2015.



En esa línea, debe destacarse que los decretos legislativos, que es la naturaleza de los decretos que declaran el estado de excepción y que lo desarrollan, tienen unas características formales y materiales señaladas en la misma Constitución<sup>6</sup>:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
<b>Forma</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Firma del presidente de la República y todos sus ministros.</li><li>- Deben reflejar expresamente su motivación.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley.</li><li>- Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.</li><li>- Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones.</li><li>- No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.</li></ul>
<b>Contenido sustancial</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración.</li><li>- Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH.</li></ul>	
<b>Control</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Judicial automático por parte de la corte constitucional.</li><li>- Político, por parte del congreso de la República.</li></ul>	

### 3.3.2 Del control inmediato de legalidad

Dentro de la amplia gama de controles establecidos para establecer pesos y contrapesos al ejercicio de las facultades otorgadas a las autoridades administrativas en desarrollo de los estados de excepción, se encuentra el control inmediato de legalidad que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo en virtud de lo establecido en la ley 137 de 1994 “ley estatutaria de los estados de excepción” que señaló en su artículo 20 (subrayas para destacar lo relevante):

*“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la*

<sup>6</sup> Esquema extraído de Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección a, consejero ponente: William Hernández Gómez, quince (15) de abril de dos mil veinte (2020), radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.



*jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 136 de la ley 1437 de 2011, igualmente dispuso como uno de los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control inmediato de legalidad en los términos señalados en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y preceptuó que *“las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”*

El Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de referirse a las características del control inmediato que se ejerce sobre actos administrativos que desarrollan decretos legislativos de estados de excepción, expresando que el control recae sobre actos (subrayas para destacar) *“(…) de carácter general que sean dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos que se profieran durante los estados de excepción, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1995”*<sup>7</sup>. En esa misma línea, ha precisado respecto al control inmediato de legalidad que:

*“a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*

*b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

*c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*

*d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. (...)*

*d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. (...) sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia”*<sup>8</sup>

Igualmente ha expresado el máximo tribunal de lo contencioso administrativo sobre los requisitos del control inmediato de legalidad que (subrayas para destacar):

*“(…) la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, consejera ponente: Susana Buitrago Valencia, diecinueve (19) de octubre de dos mil diez (2010), radicación número: 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA).

<sup>8</sup> Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).



o medida de contenido general, abstracto e impersonal. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.<sup>9</sup>

El Consejo de Estado ha sintetizado las características del medio de control inmediato de legalidad así<sup>10</sup>:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
<b>Objeto del control</b>	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, mientras mantuvieron sus efectos.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: tribunales administrativos.
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato del control de legalidad de las medidas</b>	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decreta una medida cautelar de urgencia.
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.

De acuerdo a lo anterior, son requisitos que habilitan la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para el control automático de legalidad que el (i) acto objeto de control sea de contenido general, (ii) proferido en ejercicio de la función administrativa y que tenga como (iii) contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección primera, consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez, veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

<sup>10</sup> Esquema extraído de Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sala especial de decisión N.º 19, consejero ponente: William Hernández Gómez, veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020), referencia: control inmediato de legalidad, radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00. También en Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección a consejero ponente: William Hernández Gómez, quince (15) de abril de dos mil veinte (2020), referencia: control inmediato de legalidad, radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.



### 3.3.2. Orden público: poder de policía. Función de policía de las autoridades administrativas como forma de intervención

La administración pública es en esencia el órgano ejecutivo del Estado, por lo que es este el instrumento de carácter político y técnico al que se encomienda -en principio- la consecución de los propios fines estatales<sup>11</sup>. Y se dice en principio, en la medida en que el propósito de satisfacción de las necesidades de carácter general que tiene el Estado, y la administración pública, como ese instrumento específico, no significa que sea el único encargado de la realización de tal fin.

Con todo, para efectos de lo que interesa al presente asunto, se debe indicar que la consecución del bien común es lo que habilita la intervención de la administración pública, la cual tiene la obligación de intervenir para alcanzarlo. Así, doctrinariamente se ha entendido la intervención o actividad administrativa, en términos generales, como *“los cauces a través de los cuales se manifiestan las potestades que le atribuye el ordenamiento jurídico y que asumen la forma extensa de normas, actos o contratos según el esquema tradicionalmente aceptado en lo que se conoce como parte general”*<sup>12</sup>, y alude a la idea en concreto del contenido específico de las potestades de la administración, y por lo tanto se trata del *“como, donde y porqué de la actividad que despliega la administración”*<sup>13</sup>.

En esa línea, de acuerdo con el principio de cobertura constitucional, la administración puede y debe intervenir en todos los aspectos que la Constitución así lo requiere, con lo que la respuesta al ¿cómo debe hacerlo? está relacionada directamente con las formas de intervención, y se refiere a la finalidad específica que en cada caso concreto se le asigna a la administración con su intervención.

Por ello, la actuación de la administración se fundamenta en normas jurídicas que la habilitan, por lo que la finalidad específica de esta la determina el legislador, conforme al principio de legalidad, pues es este quien le da contenido al *cómo* de la intervención de la administración, es decir, este es quien ostenta de ordinario el poder de policía, que se diferencia de la función propiamente dicha.

Así, las formas en que la administración interviene son distintas, siendo plausible clasificarlas según la finalidad particular de cada una de ellas.

Dentro de esas formas de intervención, se encuentra la de policía administrativa, cuya finalidad específica es el mantenimiento del orden público o de la convivencia y que responde a una visión clásica de la función administrativa en el Estado liberal.

Sobre el concepto de orden público, jurisprudencialmente se ha sostenido que ha de entenderse como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que

---

<sup>11</sup> Guaita, A. Introducción al derecho administrativo especial. Subtítulo: Estudios de derecho administrativo especial y municipal. En Estudios en homenaje a Jordana de Pozas (Tomo III, volumen II). Madrid, España: Instituto de Estudios Políticos. 1962, p. 263.

<sup>12</sup> Villar Ezcurra, J. Los cauces de la intervención administrativa. En: libro homenaje a Luis Jordana de Pozas. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid, 2000, 283-308

<sup>13</sup> *Ibidem*.



permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos<sup>14</sup>. En ese norte, le corresponde al Estado por medio de sus diferentes instituciones garantizar dichas prerrogativas a través de diferentes instrumentos de orden legislativo y administrativo. Esta función estatal introduce, de acuerdo con la Corte Constitucional en sentencia C-204 de 2019, limitaciones necesarias, razonables, proporcionadas y no discriminatorias, buscando así garantizar la convivencia y la vigencia de los derechos de las personas.

Por ello, es deber de las autoridades nacionales y territoriales garantizar y permitir al máximo las libertades de los ciudadanos sin que lo anterior implique el sacrificio del orden público, por lo que su protección debe estar subordinada a la égida de los derechos humanos.

En ese marco, la doctrina ha considerado que además de la salubridad, tranquilidad y seguridad, la función de policía administrativa debe propender por la protección de los bienes jurídicos de (i) la confianza pública, con el fin de que las personas puedan actuar en sus relaciones sin temor a engaños en materia de comercio; (ii) la economía pública, con el propósito de proteger las condiciones económicas de los particulares; (iii) la estética pública, con el fin de evitar el mal gusto en la vía pública; (iv) la moral pública, para la protección de las buenas costumbres que el interés público considera; (v) la seguridad social y las relaciones laborales<sup>15</sup>.

Así pues, la función de policía de acuerdo a lo precisado en la sentencia C-813 de 2014 se configura como la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas. Su ejercicio, compete al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario; función que ejercen mediante: *“(i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales; (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función”*<sup>16</sup>.

En síntesis, concluye la Corte Constitucional en la sentencia C-813/14 que el ejercicio del poder de policía, a través de la ley, delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta y establece las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.

Así, el código nacional de seguridad y convivencia ciudadana definió en su artículo 11 el concepto de poder de policía, como la facultad de expedir las normas en materia de policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercida por el congreso de la República, para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en

<sup>14</sup> Sentencia C-117 de 2006.

<sup>15</sup> Olano García, Hernán Alejandro. La policía administrativa. Revista Logos, Ciencia & Tecnología [en línea]. 2010, 1(2), 106-116[fecha de Consulta 3 de junio de 2020]. ISSN: 2145-549X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=517751799009>.

<sup>16</sup> Ibídem.



caso de su incumplimiento y frente a la función de policía, procedió a definirla en su artículo 16 como la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia.

En criterio de la corte constitucional, los gobernadores en orden a las facultades otorgadas mediante el artículo 305 de la Carta, detentan la función de policía al ser primera autoridad local. En este sentido pueden emitir reglamentaciones generales para restringir derechos dentro del marco que la Constitución establece.

Por su parte, el código nacional de seguridad y convivencia ciudadana señala en su artículo 14 la facultad de gobernadores y alcaldes en ejercicio de la función de policía para prevenir riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad:

**“ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** *Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.*

**PARÁGRAFO.** *Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.”*

De igual manera, en el artículo 200 –*ibídem*- se reitera que el gobernador es la primera autoridad de policía del departamento y para tal efecto se le atribuyen –entre otras- las siguientes funciones:

**“ARTÍCULO 201. ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR.** *Corresponde al gobernador:*

- 1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía en el departamento.*
- 2. Desempeñar la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.*
- 3. Dirigir y coordinar en el departamento, la asistencia de la fuerza pública en los casos permitidos en la Constitución y la ley.*
- 4. Conocer de aquellos asuntos de su competencia establecidos en este Código y de aquellos que la Constitución, la ley u ordenanza le señalen.*
- 5. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.*
- 6. Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas*



*que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo territorial.”*

De igual manera, el artículo 202 del código nacional de seguridad y convivencia ciudadana (ley 1801 de 2016), reglamenta el poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes:

*“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
- 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
- 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*
- 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*
- 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*
- 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
- 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
- 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
- 9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*
- 10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.*
- 11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*
- 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”*



### 3.3.3. La seguridad y salubridad pública como partes del concepto de orden público

El Consejo de Estado ha definido la salubridad pública como “*la garantía de la salud de los ciudadanos*” e implica “*obligaciones que tiene el Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria*”<sup>17</sup>.

Para la Corte Constitucional<sup>18</sup> es necesario precisar que “*la **salubridad pública** puede ser definida como una serie de condiciones sanitarias, tanto químicas, como relativas a la organización y disposición del espacio, necesarias para la protección de la vida, salud e integridad física del ser humano, así como de las especies animales y vegetales presentes en el ecosistema. Esta definición parte de entender que los problemas de salubridad pública no sólo afectan al ser humano directamente (...)*”.

El Consejo de Estado<sup>19</sup> sobre el concepto de salubridad pública ha sostenido que “*En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de **seguridad y salubridad públicas**; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.” “...Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.” (Se resalta).*

Es así, que acorde con la jurisprudencia antes citada, dentro de la concepción amplia de orden público se incluyen la salubridad y seguridad públicas. En esa línea, el legislador previó en la Ley 9 de 1979, “*Por la cual se dictan medidas sanitarias*”, medidas preventivas que pueden adoptar los gobernadores y alcaldes para conjurar posibles afectaciones a estas:

*“Artículo 591. Para los efectos del Título VII de esta Ley son medidas preventivas sanitarias las siguientes:*

*a) El aislamiento o internación de personas para evitar la transmisión de enfermedades. Este aislamiento se hará con base en certificado médico expedido por la autoridad sanitaria y se prolongará sólo por el tiempo estrictamente necesario para que desaparezca el peligro de contagio;*

*(...)*

*e) Suspensión de trabajos o de servicios;*

<sup>17</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección primera, sentencia de 3 de septiembre de 2009, radicación 85001233100020040224401.

<sup>18</sup> Sentencia C- 225 de 2017.

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP). Actor: procuraduría general de la nación - procuraduría judicial II para asuntos ambientales y agrarios de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Otros



*g) Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas”.*

En concordancia con lo anterior, el decreto 780 de 2016 reglamentario del sector salud, dispone una serie de medidas con el objeto de prevenir o controlar situaciones que atenten contra la salud individual y contra la salubridad pública:

*“Artículo 2.8.8.1.4.3. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:*

- a) Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos;*
- b) Cuarentena de personas y/o animales sanos;*
- c) Vacunación u otras medidas profilácticas de personas y animales;*
- d) Control de agentes y materiales infecciosos y tóxicos, vectores y reservorios;*
- e) Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas;*
- f) Clausura temporal parcial o total de establecimientos;*
- g) Suspensión parcial o total de trabajos o servicios;*
- h) Decomiso de objetos o productos;*
- i) Destrucción o desnaturalización de artículos o productos si fuere el caso;*
- j) Congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos.*

**Parágrafo 1o.** *Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.*

**Parágrafo 2o.** *Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar”.*

**“Artículo 2.8.8.1.4.4. Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos.** *Consiste en el aislamiento o internación de individuos o grupos de personas y/o animales, afectados por una enfermedad transmisible u otros riesgos ambientales, químicos y físicos, que pueda diseminarse o tener efectos en la salud de otras personas y/o animales susceptibles. El aislamiento se hará con base en certificado médico y/o veterinario expedido por autoridad sanitaria y se prolongará solo por el tiempo estrictamente necesario para que desaparezca el peligro de contagio o diseminación del riesgo.*

**Artículo 2.8.8.1.4.5. Cuarentena de personas y/o animales sanos.** *Consiste en la restricción de las actividades de las personas y/o animales sanos que hayan estado expuestos, o que se consideran que tuvieron un alto riesgo de exposición durante el periodo de transmisibilidad o contagio a enfermedades transmisibles u otros riesgos, que puedan diseminarse o tener efectos en la salud de otras personas y/o animales no expuestas. La cuarentena podrá hacerse en forma selectiva y adaptarse a situaciones especiales según se requiera la segregación de un individuo o grupo susceptible o la limitación parcial de la libertad de movimiento, para lo cual se procederá en coordinación con las autoridades pertinentes y atendiendo las regulaciones especiales sobre la materia. Su duración será por un lapso que no exceda del periodo máximo de incubación de una enfermedad o hasta que se compruebe la desaparición del peligro de diseminación del riesgo observado, en forma tal que se evite el contacto efectivo con individuos que no hayan estado expuestos”.*



**“Artículo 2.8.8.1.4.9. Clausura temporal de establecimientos.**

*Consiste en impedir, por razones de prevención o control epidemiológico y por un tiempo determinado, las tareas que se desarrollan en un establecimiento, cuando se considere que están causando un problema sanitario. La clausura podrá aplicarse sobre todo el establecimiento o sobre parte del mismo.*

**Artículo 2.8.8.1.4.10. Suspensión parcial o total de trabajos o servicios.** *Consiste en la orden, por razones de prevención o control epidemiológico, de cese de actividades o servicios, cuando con estos se estén violando las normas sanitarias. La suspensión podrá ordenarse sobre todos o parte de los trabajos o servicios que se adelanten o se presten”.*

**“Artículo 2.8.8.1.4.14. Aplicación de medidas sanitarias.** *Para la aplicación de las medidas sanitarias, las autoridades competentes podrán actuar de oficio, por conocimiento directo o por información de cualquier persona o de parte del interesado. Una vez conocido el hecho o recibida la información, según el caso, la autoridad sanitaria procederá a evaluarlos de manera inmediata y a establecer la necesidad de aplicar las medidas sanitarias pertinentes, con base en los peligros que pueda representar desde el punto de vista epidemiológico.”*

### 3.5 Solución a la causa

De la mano de los antecedentes y marco normativo y jurisprudencial expuesto, pasa esta corporación a resolver el primero de los problemas jurídicos planteados, esto es, si es procedente el control inmediato de legalidad del decreto No. 96 de 25 de abril de 2020 expedido por el gobernador del departamento de La Guajira “*por el cual se adoptan y se aplican medidas de aislamiento preventivo y obligatorio en el Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones en el marco de la pandemia del coronavirus covid-19*”.

Para lo anterior, se hace el siguiente análisis:

(i) Que se trate de un acto de contenido general

En la norma objeto de control, el gobernador del departamento de La Guajira, estableció en general las siguientes medidas (i) ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes de su jurisdicción entre las cero horas (00:00) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020; (ii) estableció una serie de excepciones a dicha medida; (iii) señaló que las entidades del sector privado y público debían procurar el teletrabajo y el trabajo en casa; (iv) indicó que se garantizaría el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería que fuera estrictamente necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa de la pandemia; (v) suspendió el transporte por vía aérea; (vi) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; (vii) exhortó a los alcaldes municipales para que ejercieran control de precios en el comercio y almacenes de cadena; (viii) restringió el acceso al departamento; (ix) ordenó a los alcaldes municipales, autoridades de tránsito, autoridades sanitarias, a los miembros de la fuerza pública, para que procedieran a adelantar operativos de estricto control sanitario y de mitigación del riesgo en todas las vías; (x) ordenó garantizar el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud; (xi) indicó que las medidas de aislamiento se extendían a los centros de atención para personas en situación de movilidad; (xii) indicó a la ciudadanía las normas que contenían las sanciones por la



transgresión a las disposiciones del acto administrativo; (xiii) señaló que las medidas complementaban y eran extensivas a las previstas en el decreto departamental 091 de 11 de abril de 2020; (xiv) ordenó la remisión del acto administrativo al ministerio del interior, presidencia de la República y a este tribunal; y (xv) dispuso que el decreto regía a partir de las cero horas del día 27 de abril de 2020.

Conforme a lo anterior, como resulta lógico se observa que las normas sometidas a control incluyen medidas de carácter general, como quiera que es evidente que se trata de un acto administrativo de contenido general, impersonal y abstracto<sup>20</sup>, por lo que no queda duda del cumplimiento del primer requisito de procedencia para su control inmediato de legalidad: que se trate de un acto de contenido general.

(ii) Que se trate de un acto proferido en ejercicio de la función administrativa

Examinadas la norma objeto de control, se advierte que fue proferida en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que tienen los gobernadores para dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento, esto es, en ejercicio de la función administrativa<sup>21</sup>, cumpliéndose por tanto este segundo presupuesto.

(iii) Que la medida de carácter general sea impartida en desarrollo de un decreto legislativo expedido con fundamento en cualquier estado de excepción

De una primera lectura de la norma objeto de control, se advierte que no invoca dentro de sus fundamentos el decreto 417 de 2020 en el que se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o alguno de los decretos legislativos que la desarrolla, razón que en principio sería suficiente para conllevar a la improcedencia del medio de control<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> En la sentencia C-620 de 2004 la Corte Constitucional definió el acto administrativo como “La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”. En la aludida sentencia, la Corte precisó respecto a la distinción entre actos administrativos de carácter general y particular que “la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados. En otras palabras, “puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas” (Se resalta).

<sup>21</sup> De acuerdo a la Corte Constitucional, la función administrativa –activa- es aquella por medio de la cual “un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos. Es pues una labor en donde los servidores públicos deciden y ejecutan (...) En general, todo ejercicio de una función administrativa, en el sentido de ejecución administrativa, se hace por medio de actos administrativos” -Sentencia C-189 de 1998-.

<sup>22</sup> Por ejemplo, en providencia de fecha 1 de julio de 2020 el Consejo de Estado (Consejo de Estado, Sala Catorce Especial de Decisión, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 11001-03-15-000-2020-02850-00) señaló:

“(…) a) de manera formal, la decisión no invocó ningún decreto legislativo proferido en el marco de los estados de excepción declarados con ocasión del COVID-19, por el contrario, en ella se citaron decretos reglamentarios que regularon el aislamiento preventivo obligatorio e impartieron instrucciones y medidas de orden público durante su ejecución, esto es, el 636, el 689 y el 749 de 2020. **Lo anterior, en principio, sería una razón suficiente para desestimar el control inmediato de legalidad**, sin embargo, b) al efectuar una revisión material, b1) tampoco se advierte que la decisión desarrolle algún decreto legislativo expedido en virtud del Decreto 417 o el 637 de 2020,



Ahora bien, dentro de los antecedentes, se cita el decreto legislativo 539 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* y el decreto legislativo 569 de 2020 *“Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”*.

Sin embargo, tal citación se efectúa dentro del recuento normativo, pues al realizarse un análisis material de las competencias ejecutadas en el acto remitido, se observa que se desarrollaron en virtud de la normatividad existente en el ordenamiento jurídico ordinario, que otorga competencias a los gobernadores departamentales, como máximas autoridades de policía dentro de esa unidad administrativa territorial, para garantizar la seguridad y salubridad públicas. Es decir, se trata de facultades desplegadas en desarrollo de la función común de policía administrativa, cuya finalidad es el mantenimiento del orden público o de la convivencia, en este caso en sede específica de seguridad y salubridad pública, a fin de evitar la propagación del virus Covid-19.

En torno a las medidas adoptadas debe destacarse que la Corte Constitucional expresó en la sentencia C-204 de 2019 que *“el poder de policía otorgado a los alcaldes le permite expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano que tiene que ver con el orden público y con la libertad”*<sup>23</sup>, criterio también aplicable a nivel departamental a los gobernadores.

Aún más, la norma objeto de control lo que buscaba era articularse con el decreto ejecutivo 593 de 2020 expedido por el presidente de la República, como máxima autoridad en materia de orden público. En ese norte, debe precisarse que si bien dicho decreto cuenta con la firma del presidente y todos sus ministros y refleja expresamente su motivación, ello no le da el carácter de decreto legislativo, pues desarrolla competencias ordinarias del presidente de la República en materia de orden público y no es un decreto objeto de control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional<sup>24</sup>.

Así, como lo ha sostenido el Consejo de Estado *“los decretos, resoluciones y directivas del Gobierno Nacional respecto de las medidas sanitarias para contener la covid-19, y que han ordenado y prorrogado el aislamiento preventivo obligatorio, no son decretos legislativos, ya que fueron expedidos con fundamento en las facultades ordinarias del presidente de la República.”*<sup>25</sup>

En ese sentido, conforme al marco normativo y jurisprudencial que fue expuesto en aparte anterior de esta providencia, observa el tribunal que el aludido decreto 096 no desarrolla competencias extraordinarias enmarcadas dentro de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional, sino

---

*b2) así mismo, no desarrolla estos últimos, comoquiera que contempla directrices dirigidas al Alcalde de Cartagena frente a las medidas de desarrollo o suspensión de las actividades previstas en los decretos reglamentarios de los aislamientos preventivos obligatorios.”*

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Secc. 1, sentencia del 17 de mayo de 2001, Franky Urrego Ortiz contra el Decreto 626 del 15 de julio de 1998, proferida por el Alcalde Mayor de Bogotá, que instauró, por primera vez, la medida conocida como Pico y Placa, rad. 25000-23-24-000-1998-0707-01(5575).

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial De Decisión n.º 19, Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020), Referencia: Control Inmediato De Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.



competencias ordinarias que tiene asignadas el ordenamiento jurídico a los gobernadores. De tal manera, que se trata de facultades de las que se podía hacer uso aun cuando no se hubiera efectuado la declaratoria de estado de emergencia realizada en el decreto 417 de 2020.

Así, a juicio del tribunal resulta fundamental diferenciar entre aquellas medidas generales ordinarias que buscan conjurar los efectos de la emergencia sanitaria declarada en la resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, de aquellas que desarrollan competencias extraordinarias en virtud de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica efectuada en el decreto 417 de 2020, pues esta última alude a medidas que evidencian una insuficiencia de las facultades gubernamentales y administrativas ordinarias y la necesidad de medidas extraordinarias que precisamente se desarrollan en los decretos legislativos.

En ese norte, tal distinción resulta esencial, pues lo que habilita la procedencia del control inmediato de legalidad no es que se trate de medidas generales ligadas a la conjuración de la pandemia generada por el Covid-19, sino que se trate de medidas de carácter general que desarrollen decretos legislativos expedidos en virtud de la declaratoria de emergencia, los cuales vienen, bajo su carácter excepcional y temporal, a adecuar, reformar o adicionar normas del régimen jurídico vigente, otorgando herramientas diferentes a las que de ordinario tienen las autoridades estatales. Tal criterio ha sido sostenido por el Consejo de Estado, así:

*“En este aspecto, es importante resaltar que no todos los actos que las autoridades del orden nacional expidan adoptando medidas relacionadas con ese tema deben ser aprehendidos automáticamente para control inmediato de legalidad por el Consejo de Estado, pues, de acuerdo con las normas que regulan la materia, es menester que éstos se profieran al amparo de los decretos legislativos propios del Estado de Excepción y no como desarrollo de las facultades que de ordinario detentan y con base en las cuales también puede adoptar medidas para enfrentar la pandemia. Lo anterior, dado el carácter restrictivo y excepcional del medio de control inmediato de legalidad.”<sup>26</sup>*

En el mismo sentido, se pone de presente que en la aludida sentencia C-145 de 2020, la Corte Constitucional destacó que el estado de excepción debía justificarse siempre que las medidas de excepción que se dispone en el ordenamiento jurídico no resulten suficientes y carezcan de inmediatez:

*“116. Para que los ciudadanos puedan gozar de condiciones de vida digna y saludables frente al nuevo coronavirus y se puedan atender las consecuencias nocivas sobre el orden económico y social producido, es imperativo contar con herramientas extraordinarias que permitan responder con oportunidad y eficacia, pues las que dispone el ordenamiento jurídico en condiciones de normalidad institucional no resultan suficientes y carecen de la inmediatez requerida para conjurar tan diversas perturbaciones al orden nacional.”*

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial De Decisión Dieciséis, Consejero ponente: Nicolás Yepes Corrales, seis (6) de mayo de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01557-00.



Por otra parte, en pronunciamiento de 26 de junio de 2020<sup>27</sup>, el Consejo de Estado reiteró el carácter restrictivo del control inmediato de legalidad y su improcedencia frente a medidas que tienen el carácter de ordinario y no desarrollan decretos legislativos. Al respecto se dijo:

*“3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.*

*El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada<sup>2</sup>. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad<sup>3</sup>.*

**4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.**

**La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces. (...)**

*5. Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n°. 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede cuestionar su legalidad. (...)*

**6. Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria. En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los**

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N°. 26, Consejero ponente: Guillermo Sánchez Luque, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00, Autoridad: Nación-Ministerio Del Interior, Asunto: Control Inmediato de Legalidad.



**derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado.** *El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.*

*7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994.” (Se resalta)*

De manera tal, que a juicio del tribunal no puede considerarse el estado de excepción decretado en el territorio nacional, como la causa de la expedición de la norma objeto de control, tal como fue puesto de presente por la agente del ministerio público.

Conforme a todo lo anterior, huelga colegir que el acto administrativo sometido a control no cumple con el requisito de tratarse de una medida de carácter general impartida en desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en el estado de excepción, es decir, no tiene como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en la declaratoria estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio sino la emergencia sanitaria declarada por el ministerio de salud y protección social, desplegándose para tal efecto facultades ordinarias establecidas por el ordenamiento jurídico que en nada atañen al carácter excepcional de las medidas del estado de emergencia.

La anterior situación, a juicio del tribunal, torna improcedente<sup>28</sup> el control inmediato de legalidad en referencia, con lo que se resuelve negativamente el primer problema jurídico planteado, relevándose la sala de examinar de fondo el asunto y sin que ello obste para que en esta oportunidad se enfatice de nuevo en que, la inviabilidad de estudiar la legalidad del decreto remitido, a través del medio de control regulado en el artículo 136 CPACA, en modo alguno puede dar lugar a entender que este o en general, los actos expedidos por las autoridades territoriales en condiciones similares, queden desprovistos de control judicial, por cuanto el efecto procesal de la decisión aquí adoptada no limita el ejercicio de acciones como la de nulidad<sup>29</sup>, en virtud de las cuales puede esta jurisdicción, a instancia de quien haga uso de esos otros medios, efectuar el control correspondiente, inclusive luego de haber expirado la vigencia de las medidas.

En mérito de lo expuesto el tribunal administrativo de La Guajira, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad respecto al decreto No. 96 de 25 de abril de 2020 expedido por el gobernador del departamento de La Guajira “*por el cual se adoptan y se aplican medidas de aislamiento preventivo y obligatorio*

<sup>28</sup> Acogiendo en tal sentido la posición reciente adoptada por el Consejo de Estado en sentencia de fecha 2 de junio de 2020, Sala Especial De Decisión No. 6, Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación número: 11001-03-15-000-2020-01012-00. También en: Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola, veintiuno (21) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), Radicación número: CA 023; y Consejo de Estado, Sala Plena, consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola, once (11) de septiembre de dos mil (2000), Radicación número: CA-051.

<sup>29</sup> En cuyo contexto proceden medidas cautelares conforme a los artículos 229 y ss CPACA.



en el Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones en el marco de la pandemia del coronavirus covid-19". Lo anterior, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Comuníquese, cópiese y notifíquese esta providencia por secretaría. Publíquese la sentencia en el espacio virtual dispuesto por la administración de la rama judicial para el efecto.

**TERCERO:** En firme esta providencia archívese el expediente, previas las anotaciones respectivas, descargándolo del inventario de procesos del despacho ponente y efectuando las anotaciones pertinentes en el sistema Justicia Siglo XXI TYBA.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La presente providencia fue deliberada en sesión virtual celebrada el 22 de octubre de 2020 conforme a lo indicado en convocatoria a sala de decisión y votada posteriormente a través del correo institucional. En señal de su expedición por el tribunal y debido a la situación de pandemia, lleva solo la firma de la ponente y la respectiva nota en la antefirma de las demás magistradas con quienes se integró la sala.

Las Magistradas

#### **HIRINA DEL ROSARIO MEZA RHENALS**

(aprobada con el voto favorable de)

**CARMEN CECILIA PLATA JIMÉNEZ**

(aprobada con el voto favorable de)

**MARÍA DEL PILAR VELOZA PARRA**

Sentencia CIL No. 32 en la que se decide DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad respecto al decreto No. 96 de 25 de abril de 2020 expedido por el gobernador del departamento de La Guajira "por el cual se adoptan y se aplican medidas de aislamiento preventivo y obligatorio

Firmado Por:

**HIRINA DEL ROSARIO MEZA RHENALS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO - TRIBUNAL 003 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE RIOHACHA-LA GUAJIRA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **7e4de8092fcd0086f9d528bafc71527ff65b9d0205a7fea530e22ee4e464f259**

Documento generado en 26/10/2020 10:42:21 a.m.