

Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SALA PLENA

Barranquilla, treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado	08-001-23-33-000-2020-00246-00
Medio de control o Acción	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Instancia	ÚNICA
Autoridad	DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General	DECRETO No. 000181 DE 26 DE ABRIL DE 2020
Magistrado Ponente	JAVIER EDUARDO BORNACELLY CAMPBELL

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Plena de este Tribunal a pronunciarse, en única instancia, sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020, proferido por la Gobernadora del Departamento del Atlántico.

II.- ANTECEDENTES

El día 26 de abril de 2020, la Gobernadora del Departamento del Atlántico, remitió a esta Corporación el Decreto No. 000181 del 26 de abril del año en curso, “Por la cual se imparten ordenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatoria ordenada mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020”

TEXTO DEL DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020

“Por la cual se imparten órdenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatoria ordenada mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020”

LA GOBERNADORA DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las contenidas en los artículos 2º, 49, 305 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, el Título VII de la Ley 9º de 1979, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, el literal i) del artículo 2.8.8.1.1.9 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, el Decreto 418 y 420 de 18 de marzo de 2020, Resolución No. 453 del 18 de marzo de 2020, Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y Decreto 531 del 08 de abril de 2020 y Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, derechos y demás libertades.

Que así mismo, el artículo 49 de la Constitución prescribe que “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.”

Que de acuerdo al artículo 305 de la Constitución Política, son atribuciones del Gobernador, entre otras, dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Que frente a la declaratoria de pandemia realizada por la Organización Mundial de la Salud – OMS respecto del COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, en la cual se dispuso declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.

Que el presidente de la República mediante Decreto 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, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

Que mediante Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República dictó medidas transitorias para expedir normas de orden público, el cual estableció en el parágrafo primero del artículo segundo, que todas aquellas disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Asimismo, estableció que los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones proferidas por los alcaldes.

Que la Gobernación del departamento del Atlántico, expidió Decreto 000140 del 2020, “Por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria en el Departamento del Atlántico y se adoptan medidas policivas extraordinarias para mitigar el riesgo que representa la posible llegada del COVID-19 a la jurisdicción del Departamento.”

Que mediante Decreto No. 000143 del 2020 del 17 de marzo de 2020, el departamento del Atlántico estableció el toque de queda como medida preventiva de aislamiento social en veintidós municipios del Departamento, en atención al riesgo de propagación y contagio del coronavirus COVID-19 en su jurisdicción.

Que en observancia a las directrices impartidas por el Gobierno Nacional fue necesario armonizar y dotar de unicidad las medidas preventivas y de orden público respecto a las dispuestas por la administración departamental y por ello, mediante Decreto No. 000152 del 19 de marzo de 2020, el departamento del Atlántico estableció el toque de queda en todos los municipios que conforman el Departamento del Atlántico, exceptuando el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, prohibiendo la circulación de todas las personas y vehículos a partir del día diecinueve (19) de marzo de 2020, hasta el dos (02) de abril de 2020, entre las 8:00 p.m. y las 5:00 a.m.

Que mediante el Decreto 0457 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regirá a partir de las cero horas del 25 de marzo, hasta las cero horas del 13 de abril, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19 e impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria.

Que mediante decreto departamental No. 000157 del 24 de marzo de 2020, se impartieron órdenes a todas las personas habitantes del Departamento del Atlántico a

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020 y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

Que mediante el Decreto 531 del 08 de abril de 2020, el Presidente de la República de Colombia ordenó el aislamiento preventivo obligatorio que regirá a partir de las cero horas del 13 de abril, hasta las cero horas del 27 de abril, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19 e impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria; por lo tanto, es necesario que desde el departamento del Atlántico se impartan órdenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatoria ordenada a través del Decreto 531 del 08 de abril de 2020.

Que mediante decreto departamental No. 000173 del 13 de abril de 2020, se impartieron órdenes a todas las personas habitantes del Departamento del Atlántico a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que mediante el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el Presidente de la República de Colombia ordenó el aislamiento preventivo obligatorio que regirá a partir de las cero horas del 27 de abril, hasta las cero horas del 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19 e impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria; por lo tanto, es necesario que desde el departamento del Atlántico se impartan órdenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatoria ordenada a través del Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

Que en mérito de lo expuesto, la Gobernadora del departamento del Atlántico,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. FINALIDAD Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. *En el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se ordena a todas las personas habitantes del departamento del Atlántico a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, lo siguiente:*

- 1.1. El aislamiento preventivo obligatorio, limitando la libre circulación de personas y de vehículos.*
- 1.2. La prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.*

ARTÍCULO SEGUNDO. EXCEPCIONES. *Exceptúense de la medida de aislamiento preventivo obligatorio dispuesta en el artículo precedente, las personas que se encuentren ejecutando las siguientes actividades o situaciones:*

- 1. Asistencia y prestación de servicio 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, de registro de instrumentos públicos.*
- 4. Asistencia y cuidado de niños, niñas y adolescentes, personas mayores de 70 años, personas en estado de discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren de la asistencia de personal capacitado y/o acompañante.*
- 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y 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*

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

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, inhumaciones y cremaciones. No se prestarán el servicio de salas de velación, ni de transporte de acompañantes.

10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorios, 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.

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 agrícolas, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

16. 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 n 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 para los casos excepcionales (emergencia humanitaria, transporte de carga y mercancía y caso fortuito o fuera mayor).

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.

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

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 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 qué 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 novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas

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

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

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

32. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

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

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

35. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo 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, tales como 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 y demás actividades de manufactura.

Todos los productos de la actividad de manufacturas deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

37. El desarrollo de actividades físicas y hábitos de vida saludable individuales en el espacio público 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 instrucciones que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Queda prohibido el deporte el grupo y de contacto.

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

38. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. 39. El funcionamiento de las comisarias de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

40. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

41. Parquaderos públicos para vehículos.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

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

PARÁGRAFO TERCERO. 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 CUARTO. 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 QUINTO. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con las medidas de distanciamiento y los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la 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.

PARÁGRAFO SEXTO. Cualquier actividad permitida, no podrá concentrar en un mismo espacio a más de 50 personas, así mismo se deberá garantizar que en las reuniones permitidas en este artículo se respete una distancia de al menos dos (2) metros entre cada persona, sitio o puesto de trabajo.

ARTÍCULO TERCERO. MEDIDAS EN MATERIA DE MOVILIDAD. Se garantiza el servicio público de transporte terrestre, fluvial, marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería en el Departamento del Atlántico, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID 19 y las excepciones descritas en el artículo segundo del presente Decreto.

Asimismo, el de carga, almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones. En todo caso deberán utilizar tapabocas y mantener el distanciamiento social.

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

ARTÍCULO QUINTO. PROHIBICIÓN DEL CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES Y/O ALCOHÓLICAS: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes y/o alcohólicas en establecimientos de comercio y en los elementos constitutivos artificiales del sistema de espacio público que estén destinados como áreas articuladoras de espacio público y de encuentro tales parques, parques regionales y/o metropolitanos, zonales y locales; plazas y plazoletas; zonas verdes y separadores ambientales.

De igual forma se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes y/o alcohólicas en aquellos elementos constitutivos o artificiales del espacio público como los antejardines de propiedad privada o terrazas.

ARTÍCULO SEXTO. EXPENDIO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES Y/O ALCOHÓLICAS: Permitir la venta y/o expendio de bebidas embriagantes y/o alcohólicas para llevar, y a través del comercio electrónico o por entrega a domicilio.

ARTÍCULO SÉPTIMO. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD. Queda prohibido todo acto discriminatorio, que impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud.

ARTÍCULO OCTAVO. CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y VEHÍCULOS PARA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS: Sin perjuicio de las actividades exceptuadas por el artículo tercero Decreto Nacional 593 de 2020 y las establecidas en el artículo segundo del presente decreto, los habitantes del departamento del Atlántico

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

solo podrán ejercer las actividades que se mencionan a continuación, según el ultimo dígito de su documento de identificación y en el día de la semana que corresponda así:

Día de la semana	No. de documento de identificación
Lunes	1,2,3
Martes	4,5,6
Miércoles	7,8,9
Jueves	0,1,2
Viernes	3,4,5
Sábados	6,7,8
Domingos	9,0

1. Adquisición de bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
 2. Desplazamiento para acceder a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago y servicios notariales.
 3. El desplazamiento para acceder a servicios postales, de mensajería, de radio, televisión, prensa y adquisición tecnología de la información y telecomunicaciones.
 4. Desplazamientos a casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y loterías.
 5. Desplazamientos a las centrales de riesgo y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos.
 6. Desplazamientos a las curadurías urbanas para la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas
 7. El desplazamiento para acceder a servicios postales, de mensajería, de radio, televisión, prensa y adquisición tecnologías de la información y telecomunicaciones.
 8. El desplazamiento para acceder a los servicios de talleres y mantenimiento automotriz y vehicular, previo estricto agendamiento de cita.
 9. La práctica de actividad física y hábitos de vida saludable individuales en el espacio público, conforme lo señalado por las autoridades municipales y/o distritales.
- ARTÍCULO NOVENO SANCIONES: Las infracciones 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 DÉCIMO. OBLIGATORIEDAD DE LAS MEDIDAS. Las infracciones 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 ARTÍCULO NOVENO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

ARTÍCULO NOVENO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Barranquilla, Atlántico, a los veintiséis (26) días del mes de abril del año 2020.

Original firmado por:
ELSA MARGARITA NOGUERA DE LA ESPRIELLA
Gobernadora del departamento del Atlántico

ACTUACIÓN PROCESAL DE LA INSTANCIA

Mediante auto de 27 de abril de 2020, esta Corporación admitió la demanda de control inmediato de legalidad y el día 05 de mayo de 2020, se publicó en la página web de la rama judicial.

INTERVENCIONES

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.

DEFENSORIA DEL PUEBLO REGIONAL ATLANTICO

La señora Alma Riquett Palacio, en su condición de Defensora del Pueblo de la Regional Atlántico, mediante oficio N° 20200060041150981 de fecha 2020-05-13, luego de exponer las funciones que le corresponden a la Defensoría, manifestó:

“(...) A nuestro juicio valoramos la expedición del Decreto en ejercicio de la competencia y función administrativa que le atañe al Despacho de la Gobernación del Departamento del Atlántico; en aras de contrarrestar los efectos de la pandemia COVID- 19, se hayan adoptados las Resoluciones 380, 385, 407 del Ministerio de Salud y los Decretos del Gobierno Nacional 417, 418, 457, 531 y 593 del 2020 respectivamente; porque los mismos no son violatorios de los derechos humanos, no excede, ni restringe las disposiciones constitucionales, legales ni reglamentarias que nos rigen, y por encontrarse ajustado a los requisitos de forma exigibles, tales como el encabezado, epígrafe, determinación de la competencia, indicación de las atribuciones constitucionales y facultad legal en que se fundamenta, parte considerativa, parte resolutive, indicación de su vigencia, expresión del mecanismo de publicidad y las firmas correspondientes.

Sea la oportunidad para expresar que no es nuestra competencia intervenir en las situaciones internas de las entidades. Por tanto, la Defensoría del Pueblo no es competente para emitir concepto de la legalidad o no de Actos Administrativos.

En suma, Honorables Magistrados, lo relevante en el caso sub-examine es que con la expedición del acto Administrativo se garanticen los derechos humanos de los cuales somos vigilantes y protectores.”

III.- CONTROL DE LEGALIDAD

El trámite procesal se adelantó con observancia de los preceptos de orden constitucional y legal sin que se advierta causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado.

IV.- CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta

Corporación es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad del decreto de la referencia.

CUESTIÓN PREVIA

Antes de resolver el fondo del asunto, procede la Sala Plena a pronunciarse sobre el escrito presentado por el Magistrado Luís Eduardo Cerra Jiménez, donde manifiesta que se encuentra impedido para conocer del proceso de la referencia, en razón de que uno de sus hijos es contratista del Departamento del Atlántico, lo cual lo coloca en la causal de impedimento establecida en el numeral 4 del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011.

La Corte Constitucional ha establecido los parámetros y fundamentos de interpretación en relación con las causales de impedimento establecidas para garantizar la imparcialidad de las actuaciones judiciales. Al respecto, ha señalado lo siguiente:

“La jurisprudencia de esta Corte ha puntualizado que los atributos de independencia e imparcialidad del funcionario judicial forman parte del debido proceso, y por ende, el régimen de impedimentos y recusaciones tiene fundamento constitucional en el artículo 29 de la Constitución, en cuanto proveen a la salvaguarda de tal garantía. La imparcialidad e independencia judicial, como objetivos superiores, deben ser valoradas desde la óptica de los demás órganos del poder público -incluyendo la propia administración de justicia-, de los grupos privados y, fundamentalmente, de quienes integran la litis, pues sólo así se logra garantizar que las actuaciones judiciales estén ajustadas a los principios de equidad, rectitud, honestidad y moralidad sobre los cuales descansa el ejercicio de la función pública.”

Concretamente, la causal invocada por el Magistrado Dr. Luis Eduardo Cerra Jiménez para sustraerse del conocimiento del presente asunto, es la contemplada en el numeral 4 del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, la cual es del siguiente tenor literal:

“(…) Artículo 130. Causales. Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

(…)

4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las

sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados.
(...)”

Al tenor de la norma, la Sala Plena considera que la causal invocada por el pluricitado magistrado para no conocer del presente asunto se encuentra configurada, pues su hijo, con el cual tiene vínculo de consanguinidad en primer grado, tiene contrato vigente con el Departamento del Atlántico, entidad que es parte en este asunto, por ser la que expidió el Decreto No. 00191 del 01 de mayo de 2020, cuyo contenido ha de revisarse por este Tribunal, en ejercicio del control inmediato de legalidad establecido en el Art. 136 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, razón por la cual es del caso proceder a su aceptación, como así se expresará en la parte resolutive de este proveído.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena determinar si el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020, proferido por la Gobernadora del Departamento del Atlántico, es susceptible de Control Inmediato de Legalidad. De ser así, determinar si se encuentra o no ajustado a la legalidad, de conformidad con las normas en que se fundamenta.

TESIS

Se anticipa la Sala en sostener que el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020, proferido por la Gobernadora del Departamento del Atlántico, no es susceptible de Control Inmediato de Legalidad.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

El artículo 215 de la Carta de 1991, autoriza al Presidente de la República para declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Para regular lo concerniente a los Estados de Excepción¹, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”, estableciendo los siguientes aspectos fundamentales:

¹ Artículo 1

i) la prevalencia de los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia; ii) la no afectación de derechos o derechos intangibles durante los Estados de Excepción, tales como: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus; no suspensión de garantías judiciales; los derechos políticos; iii) ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados; iv) la prohibición de suspender derechos; v) la no afectación al núcleo esencial de los derechos fundamentales, cuando sea posible su limitación, para lo cual se deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias; vi) el cumplimiento de los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y las demás condiciones y requisitos a los cuales se refiere dicha ley; vii) la prohibición de suspender las libertades fundamentales, así como la de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y, suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento; viii) la garantía de no discriminación y, ix) el control de legalidad de las medidas adoptadas.

Sobre este último tópico, el artículo 20 ibídem lo desarrolló así:

“(…) Artículo 20. Control de legalidad. 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.

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

La Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de esta norma, señaló que “los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.”

Y que “no obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ése el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza².”

En lo que corresponde a los controles de legalidad, la referida Corporación expresó:

“(…) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

² Sentencia C-179/94

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales³.

Este control inmediato de legalidad, fue reproducido en la Ley 1437 de 2011, así:

“(…) ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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.”

En relación a los actos sometidos a control, existen dos tesis al interior del Consejo de Estado, una primera, que podría denominarse como estricta o restrictiva, que admite que únicamente los actos administrativos a analizar son los proferidos como desarrollo –directo- de los decretos legislativos.

Sobre esta primera tesis, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, en sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez, señaló las siguientes características:

“[...] 35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
35.2. 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.
35.3. 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) [...]”.

Acogen esta tesis, entre otras decisiones, las providencias del 31 de marzo de 2020, proferida dentro del proceso con radicación No. 11001-03-15-000-2020-00958-00, con ponencia del Consejero Oswaldo Giraldo López y la del 03 de abril de 2020,

³ Ibídem

con ponencia de la Consejera Marta Nubia Velásquez Rico, dentro del expediente No. 11001-03-15-000-2020-00954-00.

La segunda tesis, denominada amplia, propende por el control inmediato de legalidad, de aquellas disposiciones generales que se expidan con ocasión del Estado de Excepción, de manera directa o indirectamente, invocando o no un decreto legislativo.

Sobre este tópico, debemos remitirnos a la providencia del 15 de abril de 2020, con ponencia del Consejero de Estado Dr. William Hernández Gómez⁴, que expresó:

“El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19

La tutela judicial efectiva es el derecho que tienen todas las personas a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, y constituye uno de los pilares básicos del Estado de derecho en una sociedad democrática. Ese derecho tiene fundamento en los artículos 8 (sobre garantías procesales) y 25.1 (protección judicial) de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Respecto de lo anterior, en la sentencia del 29 de septiembre de 1999 proferida por la Corte Interamericana de DDHH, en el caso Cesti Hurtado contra Perú, dicha Corporación señaló que, para que los Estados respeten ese derecho, no basta con que los recursos existan formalmente, sino que, además, deben tener efectividad real.

La Constitución Política de Colombia de 1991 también consagra el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, lo cual se deduce de los artículos 1, 2, 29 y 229 de la Carta.

Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho de acceder a la administración de justicia fija un deber de asegurar que los medios judiciales sean efectivos para resolver las controversias planteadas por todas las personas y que este «le impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garante de todos los derechos ciudadanos, la obligación correlativa de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo» , lo que significa, a su vez, «el compromiso estatal de lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas».

De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segundo, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Radicado No.: 11001031500020200100600.

*dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional. **Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.***

Esta tesis se fundamenta en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020, con la restricción de su libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades.

En este sentido, las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de marzo de 2020, prorrogadas por el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril del mismo año, indican que la mayoría de despachos judiciales del país no se encuentran prestando el servicio al público de manera presencial y se suspendieron los términos en casi todos los procesos, salvo las siguientes excepciones (A. PCSJA20-11532/2020, art. 2):

- «1. Acciones de tutela y habeas corpus. Se dará prelación en el reparto a las acciones de tutela que versen sobre derechos fundamentales a la vida, la salud y la libertad. Su recepción se hará mediante correo electrónico dispuesto para el efecto y para su trámite y comunicaciones se hará uso de las cuentas de correo electrónico y herramientas tecnológicas de apoyo. a. Los despachos judiciales no remitirán los expedientes de acciones de tutela a la Corte Constitucional hasta tanto se levante la suspensión de términos de la revisión eventual.
2. Las actuaciones que adelante la Corte Constitucional con ocasión de la expedición de decretos por el Presidente de la República en ejercicio de las funciones del artículo 215 de la Constitución Política.
3. Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
4. Con relación a la función de control de garantías se atenderán los siguientes asuntos: a. Audiencias concentradas de legalización de captura, formulación de imputación y solicitudes de medidas de aseguramiento de detención. b. Prórroga, sustitución y revocatoria de medida de aseguramiento cuya solicitud sea con persona privada de la libertad, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual. c. Libertad por vencimiento de términos, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual».

Así, dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, que ha limitado

ostensiblemente la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.

Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016.

(...)

En conclusión, en estos casos, es evidente que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

Por esto, bajo un criterio de razonabilidad, y dado que la esencia del control inmediato de legalidad radica en garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, se hace necesario actualizar el contenido de las disposiciones legales antes enunciadas, para que la base de actos generales expedidos por las autoridades administrativas territoriales o nacionales que pueden ser revisados a través de ese medio de control se amplíe.⁵ (Negrillas de la Sala)

Finalmente, en cuanto a las características esenciales del control inmediato de legalidad, la misma providencia mencionada, las enumera así:

“(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segundo, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Radicado No.: 11001031500020200100600.

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato,

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna.”

ESTADO DE EMERGENCIA DECLARADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El Presidente de la República por medio del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, expedido con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, en atención a que: i) el día 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional; ii) que el 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional; iii) que el 9 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus; iv) que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020, a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes; v) que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención; vi) que mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España; vii) 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.

En virtud de lo anterior, el decreto en mención dispuso:

*“(…) **Artículo 1.** Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

***Artículo 2.** El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

***Artículo 3.** El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

***Artículo 4.** El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”.*

Al amparo del estado excepcional decretado se expidieron, durante los treinta (30) días de vigencia del estado de emergencia, 73 decretos legislativos con múltiples medidas tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, en diferentes ámbitos de la vida nacional.

DECRETO 181 DE 26 DE ABRIL DE 2020 .

El Presidente la República, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales, en especial que le confiere numeral 4 del artículo 1 el artículo 315 de la Constitución Política Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 2016, profirió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, “*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*”, dispuso:

*“(…) **Artículo 1°.** Dirección del orden público. La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia*

Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: **DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO**
Norma General: **DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020**
Decisión: **Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020**

sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República.

Artículo 2°. Aplicación de las instrucciones en materia de orden público del Presidente de la República. Las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

*Parágrafo 1°. Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, **deberán ser previamente coordinadas** y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República.*

*Parágrafo 2°. Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, **deberán ser coordinados previamente** con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción.*

*Artículo 3°. Informe de las medidas y órdenes en materia de orden público emitidas por Alcaldes y Gobernadores. Las instrucciones, actos y órdenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, **deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.***

Artículo 4°. Sanciones. Los gobernados y alcaldes distritales y municipales que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar.” (Negritas fuera de texto)

CIRCULAR EXTERNA CIR2020-25-DMI-1000 DEL 19 DE MARZO DE 2020

La Ministra del Interior, en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 418 de 2020, remitió a los Gobernadores, alcaldes distritales, municipales y miembros de los gabinetes respectivos, las “instrucciones para la expedición de medidas en materia de orden público en el marco del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020”, así:

“(…) En atención a la reciente declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, efectuada mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, y teniendo en cuenta que el 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República expidió el Decreto 418 de 2020 “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”, en necesario dar directrices para dar cumplimiento a los artículos 2 y 3 del citado decreto.

*1. Los gobernadores, alcaldes distritales y municipales, al momento de disponer acciones transitorias de policía en materia de orden público, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en su jurisdicción, y mitigar sus efectos, **deberán enviar al Ministerio del Interior el proyecto de la medida transitoria que pretendan adoptar.** Esta información deberá ser remitida al correo electrónico covid19@mininterior.gov.co para revisión del gobierno nacional.*

2. Para efectos de coordinación, el proyecto de la medida transitoria deberá ser informado previamente a la fuerza pública de la respectiva jurisdicción, de lo cual se allegará evidencia al Ministerio del Interior.

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

3. El Ministerio del Interior verificará que el proyecto de la medida esté en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República.

4. En virtud del principio de coordinación, los proyectos deberán seguir las instrucciones y lineamientos que se expidan en el marco del Estado de emergencia, así como las que en materia sanitaria emita el Ministerio de Salud y Protección Social.

5. El proyecto de medida transitoria deberá guardar concordancia con las facultades de poder de policía que se encuentran establecidas en la Constitución Política en su artículo 315; en la Ley 4 de 1991 Artículos 10 y 11; la Ley 1551 de 2012 Artículo 29 Literal b, y en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y las demás disposiciones legales que correspondan.

Así las cosas, los gobernadores, alcaldes distritales y municipales pueden dictar las anteriores medidas para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020.”
(Negrilla fuera de texto)

DECRETO 593 DE 24 DE ABRIL DE 2020

Mediante este decreto, el Presidente de la República, impartió las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

En ese sentido dispuso, entre otras medidas, las siguientes:

“(…) Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el 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 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 por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.

*Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento, Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:
(…)*

Parágrafo 6. Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio de/Interior.

Artículo 4. Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las

entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen la funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

Artículo 5. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, 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 deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

Artículo 6. 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 7. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, 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 8. Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

Artículo 9. 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. Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.”

FACULTADES DE LOS GOBERNADORES PARA LIMITAR LIBERTADES PÚBLICAS

Antes de entrar a estudiar lo relacionado con las facultades de los gobernadores para limitar libertades públicas, es necesario precisar tres conceptos en relación al derecho policivo.

Lo primero que se debe decir es que el derecho de policía es un conjunto de normas que determina el ámbito del orden público, y que buscan la preservación de la

seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad, de la moralidad, de la economía, de ornato y del sosiego público.

Por su parte, el estatuto policivo es un instrumento sistemático de normas que regulan imperativamente comportamientos humanos, con carácter coactivo o preventivo, y excepcionalmente correctivo, coercitivo o represivo.

Este derecho policivo tiene tres formas de manifestación, a) como competencia jurídica *-poder de policía-*, b) como gestión administrativa *- función de policía-*, y c) como concreción o materialización práctica del mismo *- actividad de policía-*.

El poder de policía resulta ser entonces la atribución o facultad de expedir normas, - leyes o reglamentos -, que limitan o restringen los derechos individuales con la finalidad de conservar el orden público interno y salvaguardar la seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas⁶.

En nuestro ordenamiento constitucional, se ha establecido una única autoridad investida para proferir leyes, la cual es el Congreso de la República –art. 150 C.N-, por lo que en principio puede decirse que éste detenta el poder de policía. Sin embargo, la misma constitución ha conferido este poder al Presidente de la República cuando lo faculta reglamentar las leyes y cuando decreta cualquiera de los estados de excepción - arts. 189.11 y 212 a 215-.

Además de lo anterior, se confirió el mismo poder a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales⁷, siempre y cuando sus normas de policía no sean materia de disposición legal – arts. 300 y 313.

En lo que respecta a la función de policía, es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste.

Esta función no está en cabeza de los entes o corporaciones colegiadas, sino directamente en una sola persona, de acuerdo al espectro de acción. Así tenemos que el Presidente de la República es la suprema autoridad de policía.

El artículo 188 de la Carta Fundamental establece que éste representa la unidad nacional y que le corresponde garantizar los derechos y libertades de todos los

⁶ Sentencia T-490 de 1992.

⁷ Los Concejos Municipales tienen algunas potestades como poder de policía, como por ejemplo al dictar normas urbanísticas, entre otras.

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

colombianos. De igual manera el artículo 189 ibídem, señala como funciones del Presidente de la República, conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

De igual manera tal función la ejercen los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivos territorios, puesto que actúan como agentes del Presidente de la República.

Dispone por ello la Constitución Nacional lo siguiente:

*“(…) Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; **el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público** y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.”*

Finalmente, en lo que respecta a la actividad de policía, es claro que ésta la ejercen las autoridades políticas, toda vez que resulta lógico que quien dirija los designios de un Estado, departamento y un municipio o distrito, tengan la facultad de garantizar el orden público cuando éste se vea turbado, empleando para ello el uso del poder coercitivo y coactivo otorgado por el ordenamiento jurídico.

En tal sentido, el Presidente de la República como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República, le compete dirigir la fuerza pública y disponer de ella – art. 189.3-. De igual manera los Gobernadores y Alcaldes ejercen la actividad de policía atendiendo la prelación jerárquica, establecida en el artículo 296.

“(…) Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.”

En lo que concierne específicamente a los gobernadores, la habilitación para el ejercicio de las funciones y actividades de policía, no solamente es de estirpe constitucional sino legal, conforme lo dispone el Decreto Ley 1222 de 1986.

El mismo ordenamiento antes mencionado, establece como funciones del gobernador en materia del orden público la siguiente:

“(…) ARTICULO 95.-Son atribuciones de los gobernadores, las siguientes:

1. Mantener el orden en el departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República.”

En lo que respecta a la limitación del ejercicio de algunas libertades públicas, como la libertad de locomoción, la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, dispone:

“(…) 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.

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.

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

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.”*

De conformidad con lo expuesto, es claro para la Sala que los gobernadores, están facultados para limitar y restringir el derecho de circulación o locomoción, siempre y cuando se busque preservar el orden público.

CASO CONCRETO

PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020

Previo a examinar el decreto que nos ocupa, debe la Sala establecer si es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 000181 de 26 de abril de 2020, pues de lo contrario, esta Corporación se debería inhibir para pronunciarse de fondo.

Analizando los requisitos formales que deben cumplir las medidas de carácter general para ser objeto del control inmediato de legalidad, se colige que: i) el Decreto bajo estudio fue proferido con posterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción; ii) es un acto de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa y, iii) se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo profirió.

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

Sin embargo, el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020, dadas sus características, no fue proferido como desarrollo de un decreto legislativo, sino, en virtud de las facultades que tiene la Gobernadora del Atlántico, para disponer las medidas restrictivas a la libertad de circulación, previstas en la Constitución Política, y la Ley 1801 de 2016.

En efecto, como ya quedó transcrito en acápites anteriores, el decreto en estudio se profirió con el objeto de impartir ordenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatoria.

En ese sentido, para esta Corporación, es claro que el decreto en estudio se ha proferido en virtud de las facultades ordinarias establecidas en la Constitución Política y la Ley. Además, de su lectura se desprende que dentro de los fundamentos de este decreto no aparecen ni el Decreto Legislativo 417 de 2020, ni ningún otro de su misma naturaleza, por lo que, desde el punto de vista material, puede sostenerse que la Gobernadora del Atlántico no dictó una medida de carácter general como desarrollo de un decreto legislativo.

En consecuencia, se reitera, el Decreto bajo estudio se profirió como desarrollo de las facultades ordinarias previstas en la Constitución Política y la Ley 1801 de 2016, en donde se prevé la posibilidad de los gobernadores para limitar las libertades públicas, para garantizar el mantenimiento del orden público que, como en la situación actual de la pandemia, se ha necesitado para evitar la expansión de los efectos del Coronavirus Covid-19.

Vale la pena aclarar que, aun cuando la llamada tesis amplia sigue siendo muy respetable y sugestiva, es claro que, al día de hoy, falta uno de sus fundamentos, esto es, la suspensión de los términos judiciales en relación con el medio de control ordinario de simple nulidad, levantados desde el 07 de mayo del año en curso, mediante Acuerdo No. PCSJA-11549. Súmese a ello el obiter contenido en el fundamento 129 de la sentencia C-145 de 2020, que declaró exequible el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, de acuerdo con el cual, los decretos que dispusieron las medidas de aislamiento preventivo obligatorio “vienen siendo objeto de control por la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

administrativo, mecanismo que en principio se ha dispuesto por el ordenamiento constitucional y legal para su control (art. 237.2 superior)”

En esas condiciones, al levantarse la suspensión de términos y permitirse el ejercicio de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad contra las medidas como la que nos atañe, se encuentra garantizado el acceso a la administración de justicia y de contera, la tutela judicial efectiva, por lo que no es necesario recurrir a la tesis amplia arriba expuesta, para estudiar, vía control inmediato de legalidad, las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, máxime, cuando este último medio de control no prevé la solicitud de medidas cautelares (artículo 185 del CPACA), ocurriendo lo contrario cuando se acude al nulidad, en donde cualquier ciudadano está facultado para pedir, en cualquier estado del proceso, esas medidas, de acuerdo con los artículos 229 y siguientes del CPACA.

Así las cosas, concluye la Sala que al no ser procedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 00181 del 26 de abril de 2020, debe esta Corporación inhibirse de pronunciarse de fondo sobre la legalidad del mismo.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

V.- FALLA

PRIMERO: ACÉPTESE el impedimento presentado por el Magistrado Luís Eduardo Cerra Jiménez, de conformidad a las motivaciones que anteceden.

SEGUNDO: Declárase **INHIBIDA** esta Corporación Judicial para pronunciarse de fondo, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020, proferido por la Gobernadora del Departamento del Atlántico, *“Por la cual se imparten ordenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatoria ordenada mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020”*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: ORDENAR a la Secretaría General que fije un aviso por diez (10) días, en el sitio web del Tribunal Administrativo del Atlántico, anunciando el sentido de la

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado 08-001-23-33-000-2020-00246-00
Autoridad: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Norma General: DECRETO No. 000181 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
Decisión: Se declara inhibida la Corporación para pronunciarse de fondo sobre el Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020

presente decisión respecto del proceso de control inmediato de legalidad del Decreto No. 000181 del 26 de abril de 2020, proferido por la Gobernadora del Departamento del Atlántico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 186 de la ley 1437 de 2011. Asimismo, deberá notificar esta decisión al buzón de notificaciones judiciales del mencionado ente territorial, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

CUARTO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al Agente del Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del C.G.P.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, como ha sido tramitado de manera digital, **ARCHIVAR** el expediente en la misma forma, dejando las constancias del caso y con las seguridades que ello exija.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la presente decisión fue aprobada mayoritariamente por la Sala Plena de esta Corporación en sesión virtual de fecha 21 de julio de 2020. Igualmente se deja constancia que se aceptó el impedimento manifestado por el Magistrado Doctor Luis Eduardo Cerra Jiménez

la presente providencia será suscrita por el magistrado ponente y el Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico, conforme lo establece el Acuerdo COVID No. 001 de 21 de mayo de 2020 que recoge lo decidido en sesión de Sala Plena Virtual Covid-003-2020, de 21 de mayo de 2020

LOS MAGISTRADOS



JAVIER EDUARDO BORNACELLY CAMPBELL

PONENTE



JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO

PRESIDENTE