



**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SALA PLENA**

Barranquilla, seis (06) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicado	08-001-23-33-004-2020-00157-00
Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Actor	Municipio de Baranoa Atlántico
Accionado	Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020
Magistrado Ponente	Luis Carlos Martelo Maldonado

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Atlántico, el control de legalidad sobre el Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Baranoa Atlántico, “Mediante el cual se dictan medidas de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19”.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto sometido a control.

El 27 de marzo del presente año, se remitió a esta corporación, copia digital del Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020, “Mediante el cual se dictan medidas de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19”, a efectos de que se ejerza su control inmediato de legalidad.

El contenido del mencionado acto administrativo es del siguiente tenor:

**“Decreto 2020.03.23.001
MARZO 23 DE 2020**

**MEDIANTE EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO CON
OCASIÓN DE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL
CORONAVIRUS –COVID 19**

El Alcalde Municipal de Baranoa – Atlántico, en ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por los artículos 315-2 Superior, 29 Lit b) de la Ley 1551 de 2012, el Decreto No 457 de 22 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO

De conformidad con el artículo 315-2 de nuestra Constitución Política, corresponde a los alcaldes municipales, “conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la Ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio”.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares.

Por su parte, el Lit. b) del artículo 21 de la Ley 1551 de 2012, (Mod. De la Ley 136 de 1994) consagra como atribuciones de la primera autoridad municipal

“2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana”

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el 11 de marzo del año que avanza al Coronavirus COVID-19 como pandemia, dadas sus características infecciosas de rápida propagación, instando a los Estados a emprender acciones inmediatas para frenar su contagio.

A través del Decreto No 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020, esta entidad territorial adoptó medidas transitorias en materia de seguridad, salubridad, y convivencia en el ámbito municipal.

El Gobierno Nacional ha venido dictando medidas de orden público tales como la declaratoria de emergencia sanitaria, (Resolución No 464 de 18 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y Protección Social) y los Decretos Nos 418 y 420 de esa misma fecha, encaminadas a prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

De igual manera, por medio del Decreto No 457 de 22 de marzo de 2020, se impartieron por parte del Presidente de la República, nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, causada por el Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

En virtud de lo antes expuesto, se hace necesario adoptar de manera inmediata, las medidas dispuestas por el Gobierno Nacional, adecuándolas a la realidad municipal; todo con el objeto de preservar la salud y garantizar la vida de los residentes en Baranoa y sus Corregimientos.

Con mérito en todo lo anterior:

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Restringir la libre circulación de vehículos y personas en el Municipio de Baranoa y sus corregimientos, entre el 25 de marzo de 2020 a las 00:00 horas y hasta el 13 de abril del 2020 a las 00:00 horas.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se exceptúan de la anterior prohibición a las personas y vehículos indispensables para la realización de las actividades:

- 1- Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, de salud, y de primera necesidad.
- 2- Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.
- 3- Cuidado institucional o domiciliario de mayores de 70 años, menores de edad, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables y de animales.
- 4- Personal requerido para el mantenimiento del orden público, la seguridad general y la atención sanitaria.
- 5- Atender asuntos de fuerza mayor o extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad lo requiera.

PARAGRAFO 1: Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, sólo se permitirá la circulación de personas que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:

- a) Actividades agrícolas, ganadería y campesinado en general.
- b) Personas vinculadas a actividades de producción, abastecimiento y comercio de alimentos.
- c) Vinculados al programa de alimentación (PAE) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
- d) Personas que presten servicios de salud, privados y públicos, servicios de ambulancia, emergencias sanitaria, veterinarias y farmacias y droguerías.
- e) Empleados y/o contratistas de empresas de servicios públicos.
- f) Personal que preste servicios funerarios.
- g) Empleados de servicios bancarios, financieros, operadores de pago y notariales, así como quienes requieran de ellos.
- h) Empleados de hoteles, vigilancia privada y transporte de valores.
- i) Transporte de animales vivos y productos no perecederos.
- j) Fuerza Pública y organismos de socorro.
- k) Servidores públicos y contratistas, para el cumplimiento actividades relacionadas con la calamidad pública y la emergencia sanitaria.
- l) Periodistas y personal requerido para el funcionamiento de los medios de comunicación.
- m) Personal que trabaje en plantas de producción de alimentos.
- n) Empleados de plantas de suministro de combustibles.
- o) Personal que labores (sic) de entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados o no, y productos farmacéuticos.

PARAGRAFO 2: Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones. Para tales efectos, se mantienen vigente los permisos otorgados hasta la fecha,

pudiendo continuar con este tipo de solicitudes a través de la página web de la Alcaldía Municipal de Baranoa.

PARAGRAFO 3: Para el abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, de salud y de primera necesidad, solamente una persona del núcleo familiar podrá desplazarse; lo cual podrá realizar en un medio de transporte.

ARTÍCULO TERCERO: Los ciudadanos solo podrán realizar compras en los establecimientos de comercio el día en que les corresponda según el último dígito de su cédula, según el siguiente cronograma, el cual es de obligatorio acatamiento para los establecimientos de comercio dedicados de alimentos al por menor:

- LUNES: cédulas terminadas en 1 y 2.
- MARTES: cédulas terminadas en 3 y 4.
- MIÉRCOLES: cédulas terminadas en 5 y 6.
- JUEVES: cédulas terminadas en 7 y 8.
- VIERNES: cédulas terminadas en 9 y 0.
- SABADOS: cédulas terminas en 1,2,3,4 y 5.
- DOMINGOS: cédulas terminadas en 6,7,8,9, y 0.

PARAGRAFO 1: La anterior medida rige para los supermercados, almacenes de cadena y los ubicados alrededor del mercado público.

PARAGRAFO 2: Los establecimientos minoristas, diferentes a los almacenes de cadena, deberán establecer en un lugar visible de su entrada un cartel en el que se indiquen los precios de los principales productos de la canasta familiar, deberán también abstenerse de comprar productos al por mayor que estén siendo objeto de especulación, así como de realizar alzas inusitadas de precios a los productos de la canasta familiar.

ARTÍCULO CUARTO: Las medidas establecidas en el presente acto son de inmediato, obligatoria y estricto cumplimiento, so pena de imposición de las medidas penales y/O policivas a que haya lugar.

ARTÍCULO QUINTO: Facultese a la Policía Nacional, Inspectores de Policía Urbano y Rurales y autoridades de salud municipal, en el marco de sus competencias legales, para hacer cumplir las medidas aquí establecidas.

ARTÍCULO SEXTO: El presente acto rige a partir de su publicación.”

1.2. Actuaciones procesales surtidas.

Mediante auto de fecha 27 de marzo de 2020, el Tribunal avocó el conocimiento; dispuso comunicar al Alcalde Municipal de Baranoa Atlántico y al Agente del Ministerio Público Delegado ante esta Corporación, ordenó la publicación de aviso en el sitio web sobre la existencia del proceso, así como en el portal electrónico de la entidad territorial que expidió el acto, por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020, solicitó los

antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.y ordenó que una vez expirado el término de publicación del aviso, se envíese copia del expediente al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera su concepto.

A través de auto adiado 28 de abril de 2020, se requirió el Municipio de Baranoa Atlántico para que en el término de cinco (5) días cumpliera con el deber que le fue impuesto, en el sentido de allegar al proceso, los antecedentes administrativos que contienen la actuación que dio lugar a la expedición del Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020, así como las constancias de publicación, comunicación y/o notificación.

En cumplimiento del mandato legal contenido en el numeral 2º del artículo 185 del CPACA, y ante la situación de “Aislamiento Preventivo Obligatorio” ordenado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, las actuaciones judiciales y su notificación en el presente asunto se realizaron a través de medios electrónicos.

1.2.1 Intervenciones.

El Municipio de Baranoa Atlántico y las entidades cuya intervención se solicitó en el auto admisorio guardaron silencio.

1.2.2 Concepto del Ministerio Público.

El Procurador 117 Judicial II Delegado ante este Tribunal emitió concepto y solicitó declarar la legalidad del Decreto 861 de 2010.

Señaló que la competencia del alcalde municipal de Baranoa para expedir el acto administrativo analizado deviene de sus funciones constitucionales y legales que lo facultan, al igual que al presidente de la República, para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, conservar el orden público en el municipio; por lo tanto, encontró cumplida la exigencia relativa a la competencia formal de la predicha autoridad territorial para, con fundamento constitucional, desarrollar o reglamentar normas de rango legal relativas al control del orden público. Por otra parte, estimó que el Decreto objeto de estudio es un acto de carácter general expedido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa pues su fin es establecer normas de orden público para enfrentar la emergencia sanitaria COVID-19.

Argumentó que el acto administrativo sujeto a control de legalidad no fue dictado bajo el amparo de decreto legislativo alguno expedido por el Gobierno Nacional, sino que con

fundamento en normas jurídicas superiores expedidas con fundamento en las facultades del presidente de la República en ejercicio de la función de policía., sin embargo, acotó que en caso de privilegiarse el acceso al servicio de la administración de justicia, el acto debe ser declarado ajustado a la Ley, toda vez que la materia del acto objeto de control tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y los decretos nacionales por medio de los cuales se adoptan medidas para conjurarlo. Refiriéndose al análisis de proporcionalidad de la medida medida, señaló que no sólo es idónea sino además es efectivamente conducente de cara a la obtención del fin perseguido, pues permite limitar de manera significativa las posibilidades de contagio de conformidad con las orientaciones impartidas por la Organización Mundial de la Salud y el conocimiento derivado de la experiencia de los países donde este peligroso virus se desarrolló inicialmente.

2. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 151¹ numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de esta Corporación ejercer en única instancia el control inmediato de legalidad del Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020, suscrito por el Alcalde del Municipio de Baranoa Atlántico “Mediante el cual se dictan medidas de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19”.

2.2. Naturaleza y finalidad del Control Inmediato de Legalidad.

El control automático de legalidad es un medio jurídico, establecido con el objeto de examinar la 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, constituyendo una limitación al poder de las autoridades administrativas, y una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales².

Mecanismo de control que se ejerce a través la confrontación del acto administrativo con el ordenamiento jurídico., en especial las normas constitucionales, la ley que regula las

¹ Artículo 151. **Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14- Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

(...)

² Corte Constitucional, Sentencia C 179 de 1994.

facultades del Gobierno Nacional durante los estados de guerra exterior, conmoción interior, y, de emergencia económica y social (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos proferidos con ocasión de las facultades presidenciales excepcionales.

De conformidad con su objeto, se puede destacar que el juicio inmediato de legalidad constituye una garantía, dirigida a controlar las decisiones de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa que constituyan un desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en ejercicio de las atribuciones excepcionales; mediante el escrutinio judicial de lo relativo a la competencia para expedir el acto, el cumplimiento de los requisitos formales y materiales.

2.2.1 Alcance.

Respecto al alcance del mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la Sala Plena del Consejo de Estado, ha señalado:

“(…) De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”³

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

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

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”⁴ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”⁵;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”⁶; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo⁷.

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

“el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características: i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

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

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal”⁸.

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda

⁵ Idem.

⁶ Ibídem.

⁷ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

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

facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”⁹

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

En ese entendido, la materia objeto del debate en este tipo de juicio se centra en examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos bajo la égida de los estados de excepción, mediante la confrontación de la decisión, con el ordenamiento jurídico, en orden de verificar el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo., y la razonabilidad de la medida, esto es, la verificación de la adecuación de ésta al objetivo de la emergencia declarada.

3. De los Estados de Excepción - Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La constitución Política consagra los siguientes estados de excepción: 1) estado de guerra exterior (Art. 212), 2) estado de conmoción interior (Art. 213,) y 3) estado de emergencia económica, social, y ecológica (Art 215). Normas que estatuyen una serie de presupuestos, que de acontecer, determinan la declaración o implantación de uno de tales estados., ahora teniendo en cuenta de que cada uno de ellos se funda en circunstancias particulares, esto no obsta, la simultaneidad o coexistencia de varios de estos, en caso de que el contexto así lo requiera.

La corte Constitucional¹⁰, al referirse sobre los estados de excepción, expresó:

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000; Radicación: CA-033.

¹⁰ Sentencia C 179 de 1994.

“(…)Eso significa que el derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero cuando ese grado de desobediencia, permisible e inevitable, es traspuesto, la convivencia se torna difícil y hasta imposible, especialmente cuando son las normas reguladoras de conductas sin las cuales la coexistencia no es pensable, las que están comprometidas. Cuando tal ocurre, el desorden se ha sustituido al orden. ¿Cuándo exactamente ocurre tal fenómeno? No es posible determinarlo con entera certeza. Pueden surgir discrepancias. Es, entonces, cuando se requiere el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante, que el fenómeno se ha producido o su advenimiento es inminente. Justamente, para esas situaciones se han creado los Estados de excepción.

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 (…).”

De lo anterior se puede colegir, que dicha institución tiene por finalidad, distinguir las circunstancias con el efecto o virtualidad de adulterar el orden jurídico existente, derruir los cimientos del contrato social, y por consiguiente del estado de derecho., situaciones que exigen, una producción normativa ajustada al contexto, concebidas para, conservar la soberanía, la convivencia ciudadana y el orden económico, social y ecológico, o bien sea para afrontar aquellas que constituyan una grave calamidad pública, precisamente frente a la ausencia de preceptos, con la envergadura requerida para garantizar su conservación, pero en todo caso, con sujeción y respeto al orden constitucional, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional y la Ley.

En ese orden, de conformidad con lo previsto en el Artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República está facultado para declarar, con la firma de todos los ministros, el **Estado de Emergencia** cuando sobrevengan circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la misma Carta, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, mediante el empleo de las atribuciones de que le otorgan la declaratoria del estado de excepción, consistente en expedir normas con fuerza de Ley que permitan contener, repeler, conjurar la crisis que dio paso a su declaratoria.

En lo que respecta al estado de emergencia económica, social y ecológica, La H. Corte Constitucional¹¹, advirtió: *“Obsérvese que el Constituyente permite la adopción de este régimen exceptivo no sólo para los casos de perturbación del orden económico, social y ecológico del país, sino también en caso de la simple amenaza de los mismos, esto es,*

¹¹ Sentencia C 179 de 1994

que es posible hacer uso de dicho estado en forma preventiva o precautelativa. Los factores de perturbación o de amenaza tienen que ser de una gravedad tal que no pueda ser controlada con la legislación vigente y, por tanto, es indispensable acudir a nuevas medidas con el fin de conjurar las situaciones de crisis que ya han acontecido o que aún no se han presentado, pero que muy seguramente van a tener ocurrencia en un lapso corto, lo que se puede deducir por los hechos antecedentes.

Por tanto, se puede afirmar que las perturbaciones que el Constituyente considera que deben ser conjuradas por medio del estado de emergencia económica, social y ecológica, son aquellas alteraciones que desequilibran o amenacen desequilibrar en forma grave e inminente uno o varios de tales órdenes, o que constituyan grave calamidad pública, y que además, para su confrontación, resulten insuficientes las facultades ordinarias que el ordenamiento jurídico consagra a favor de las de las autoridades, siendo necesario acudir al régimen excepcional, con la finalidad de adoptar medidas con la suficiente entidad para hacer frente a los acontecimientos causantes de la crisis o las consecuencias generadas de la misma.

3.1. Declaratoria del Estado de Emergencia Social.

Mediante el Decreto Legislativo No 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la Republica, invocando las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, con el fin de conjurar la grave situación sanitaria, social y económica ocasionada por la expansión a nivel nacional e internacional del brote de la enfermedad COVID-19, que amenazaba la prestación continua de los servicios de salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía, y de consecuencia, los derechos a la salud en sus distintas dimensiones y vida de los habitantes del nación, declaró el Estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional, por el termino de treinta (30) días.

Expuso el Gobierno Nacional, que esas situaciones no podían conjurarse con los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, sino con medidas extraordinarias, argumentando lo siguiente:

“Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000' vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores Índices de mortalidad y por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera Inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.

Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de Impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del País, lo cual exige la disposición de Ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

(...)

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

(...)

Que en ese orden de ideas, 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 100 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.”

Seguidamente, en el marco de la emergencia sanitaria, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del Orden Público”*, que ordenó 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 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, estableciendo algunas excepciones; posteriormente, mediante Decreto 531 de 8 de abril de 2020, reiteró la medida de aislamiento preventivo obligatorio entre el día 13 de abril 2020 hasta el 27 día de abril de 2020, adicionando excepciones a la limitación de circulación; a continuación, mediante Decreto No 593 de 24 de abril de 2020, el aislamiento obligatorio fue extendido entre el 27 de abril y el 11 de mayo, demarcando el

retorno de algunos sectores a la actividad productiva, y estableciendo algunas otras excepciones a la restricción de tránsito.

4. Procedencia del control.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994., consagra el control de legalidad de los actos de carácter general expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción en los siguientes términos:

“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.

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”

Por su parte la Ley 1437 de 2011, en el artículo 136 establece lo siguiente:

“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.”

De conformidad con lo establecido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 Estatutaria de Estados de Excepción, y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa **y como desarrollo** de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

En lo atinente a la competencia, acorde con lo dispuesto en el numeral 14º del artículo 151¹² de la Ley 1437 de 2011, corresponde a los Tribunales Administrativos, en única

¹² Artículo 151. **Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

instancia, ejercer control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa por las autoridades territoriales, departamentales y municipales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

En ese entendido, la procedencia del examen de legalidad vía control inmediato de los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades territoriales, está supeditado a que dichas medidas o decisiones desarrollen los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional durante los estados de excepción, de lo contrario podrán ser pasibles de control judicial conforme al medio de control que resulte procedente.

En el caso en concreto, aun cuando en el acto sometido a control- Decreto No 20200322001 de 23 de marzo de 2020, no se cita como fundamento para su expedición la declaratoria del Estado de Emergencia, Económico, Social y Ecológico, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19 (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020), y se podría inferir que la autoridad territorial ha actuado en ejercicio de la función administrativa, dentro de las facultades conferidas por la Constitución Política y las Leyes 1523 y 1551 de 2012, para la contención del orden público, en razón de la grave situación sanitaria presentada., la Sala en orden de privilegiar el derecho a una tutela judicial efectiva, y dada la evidente conexidad existente entre las medidas adoptadas en el acto objeto de control, relacionadas con la limitación a la libertad de locomoción, y las decisiones de rango legal que para efectos de conjurar el estado de emergencia ha proferido el Gobierno Nacional, procederá con el respectivo estudio de mérito, privilegiando de esta manera la eficacia material del mecanismo de control frente a decisiones de tal envergadura, con la virtualidad de comprometer derechos de raigambre fundamental, como lo es la libre locomoción.

En efecto, dentro de los motivos esgrimidos en los considerandos del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia, se adujo, la amenaza global que representa a la salud pública el vertiginoso escalamiento del brote del coronavirus, y la falta de capacidad física del sistema de salud colombiano para atender la emergencia; poniendo en riesgo las condiciones necesarias para la atención de la demanda de servicios médicos por parte de la población.

(...)

14- Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

(...)

En ese orden, teniendo en cuenta el riesgo que representa para el goce efectivo del derecho a la salud y a la vida, señaló el Gobierno Nacional, se requería *“de la adopción de parte de todas las entidades del Estado, y los particulares de acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes¹³”*, con la finalidad de garantizar las condiciones necesarias para la prestación del servicio público de salud.

En lo que respecta a las medidas a implementar en orden de afrontar las contingencias emergencia declarada, el ejecutivo realizó especial énfasis en aquellas destinadas a mejorar la situación de los contagiados, y evitar una mayor propagación del virus COVID-19, así, con el propósito de limitar o reducir el margen de contagio, se refirió al distanciamiento social y aislamiento como *“(…)una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos¹⁴.(…)*

En el marco de la emergencia sanitaria, el presidente de la República junto con los Ministros, en ejercicio de la función de policía, mediante Decreto 457 de marzo 22 de 2020, dispuso limitar el ejercicio los derechos y libertades públicas, y deberes, en aras de garantizar la convivencia en territorio nacional, ordenando el asilamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la república, en el periodo comprendido entre el 25 de marzo de 2020 y el 13 de abril de 2020, estableció algunas excepciones al confinamiento y ordenó a los gobernadores y alcaldes, que adoptasen las instrucciones, actos necesarios para la debida ejecución de la medida, norma ésta, con fundamento en la cual se profirió el Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020 por parte del alcalde municipal de Baranoa – Atlántico.

En ese orden, emerge con nitidez que el aislamiento social constituyó eje central en el diseño de la política o estrategia a implementar para conjurar la crisis invocada, lo que deja de relieve el nexo de causalidad material entre ésta, con las disposiciones expedidas por Gobierno Nacional para restringir la velocidad de contagio y propagación del virus, y por consiguiente de las adoptadas a nivel local por parte de las autoridades territoriales para el logro de dicho fin, como lo son; el confinamiento y/o aislamiento preventivo obligatorio.

¹³ Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

¹⁴ Ibídem

De conformidad, dada su intrínseca relación con las causas que dieron origen al estado de excepción, y toda vez que las medidas contenidas en el acto administrativo mencionado fueron previstas precisamente para de conjurar la crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID- 19., como ya se anticipó, se ejercerá su control de legalidad.

5. Cumplimiento de los requisitos de forma.

5.1. Competencia para expedir el acto.

En punto de la competencia, el Alcalde Municipal de Baranoa-Atlántico profirió el Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020, en el que dispuso restringir la libre circulación de vehículos y personas en el Municipio de Baranoa y sus corregimientos, entre el 25 de marzo de 2020 y hasta el 13 de abril del 2020, invocando como fundamento el artículos 315-2 de la Constitución Política., el artículo 29 literal b)-1 de la Ley 1551 de 2012, normas que establecen las atribuciones con que cuentan los alcaldes municipales para hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo, en especial para conservar el orden público en el respectivo municipio; y el Decreto No 457 de 22 de marzo de 2020; expedido por el Gobierno Nacional, que ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia en el periodo comprendido entre el día 25 de marzo de 2020 al 13 de abril de la misma anualidad, se establecen algunas excepciones a la restricción de circulación y se ordena a los gobernadores y alcaldes que adopten las instrucciones, actos u órdenes para la ejecución de la medida.

En el caso concreto, advierte la Sala, que al estar suscrito el plruimencionado acto por el alcalde respectivo, cumple con la única exigencia de orden formal relevante que se predica de este tipo de decisiones, asimismo, se trata de un acto de carácter general, mediante el cual se adoptan medidas en todo el territorio del municipio, previstas por el ejecutivo nacional para afrontar las contingencias de la emergencia declarada, relacionadas con la prevención de contagio o propagación del virus COVID-19, como lo son el distanciamiento social y aislamiento obligatorio.

5.1.1. Cumplimiento de formalidades en su expedición.

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado cuenta con los componentes 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 suscribe. Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad

con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

5.2. Examen de fondo del Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020.

Encontrándose ajustado a los requisitos formales que se predicen respecto de este tipo de decisiones, la Sala procede con el estudio de los requisitos sustanciales o materiales del acto administrativo controlado, relacionados con la verificación de los motivos que sustentaron su expedición, su adecuación, conexidad, proporcionalidad con las razones que dieron lugar al estado declarado y de las medidas expedidas en virtud del mismo.

5.2.1. Conexidad.

Corresponde a la verificación del vínculo o relación material entre el acto objeto de control inmediato, y el estado de emergencia declarado y los decretos que establezcan las medidas para conjurarlo, de cuya confrontación surge que existe conexidad entre estos y aquel, en orden de establecer lo anterior, se procederá con el siguiente análisis.

5.2.2. Test de Proporcionalidad.

Derecho a la salud.

El artículo 48 de la Constitución Política, se refiere a la seguridad social, describiéndola como “un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”

Por su parte el 49 lo establece como un derecho a favor de todas las personas:

“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.”

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley”

...

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. (Destacado del Tribunal)

En múltiples oportunidades la Corte Constitucional se ha referido a sus dos facetas, i) su reconocimiento como derecho y ii) su carácter como servicio público.

Respecto de la primera, advirtió que el servicio de salud debe ser prestado de manera oportuna, eficiente y con calidad, de conformidad con los principios de continuidad, integralidad e igualdad; mientras que, respecto de la segunda, dicho servicio debe responder a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos previstos en los artículos 48 y 49 de la Carta Superior¹⁵.

Así, se ha considerado que su esencialidad deviene de su estrecha relación con el principio de la dignidad humana, por su vínculo con las condiciones materiales de existencia y por su condición de garante de la integridad física y moral de las personas. Categorización que fue reconocida por el legislador en la Ley 1751 de 2015.

Sobre su naturaleza, se señaló que el derecho a la salud es irrenunciable en lo que a su titularidad se refiere, debido –precisamente– a su categorización como derecho fundamental. Haciendo una distinción respecto a su ejercicio, que depende –en principio– de la autonomía de la persona. Esta diferenciación fue puesta de presente en la citada Sentencia C-313 de 2014, en los siguientes términos:

“El atributo de la irrenunciabilidad predicable de un derecho fundamental pretende constituirse en una garantía de cumplimiento de lo mandado por el constituyente. Con todo, resulta oportuno distinguir entre la titularidad del derecho y el ejercicio del mismo, pues, entiende la Sala que la titularidad de los derechos fundamentales es irrenunciable, pero, el ejercicio de los mismos por parte del titular es expresión de su autonomía. Así pues, si una persona en su condición de titular del derecho fundamental a la salud, se niega a practicarse un procedimiento, esto es, a materializar el ejercicio del derecho, *prima facie* prevalece su autonomía. En cada caso concreto habrá de decidirse, si es admisible constitucionalmente la renuncia del ejercicio del derecho, pues, tal uso de la autonomía, puede entrar en tensión con otros valores y principios constitucionales”. Destacado del Tribunal.

En lo referente a su cobertura, el mandato constitucional es claro en señalar que este implica el acceso oportuno, eficaz, de calidad y en igualdad de condiciones a todos los servicios, facilidades, establecimientos y bienes que se requieran para garantizarlo. De igual manera, comprende la satisfacción de otros derechos vinculados con su ejecución debida, como ocurre con el saneamiento básico, el agua potable y la alimentación adecuada. Por esto, el sistema de salud fue definido por el legislador estatutario, como:

“El conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y

¹⁵ Corte Constitucional - Tutela T 476 de 2016

deberes; financiamiento; controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud¹⁶.

En estos términos, se ha señalado que este derecho atañe que se le asegure a las personas, individual como colectivamente, las condiciones necesarias para lograr y mantener el "más alto nivel posible de salud física y mental". Para ello, es necesario prever desde el punto legal y regulatorio, condiciones de acceso en todas sus facetas, desde la promoción y la prevención, pasando por el diagnóstico y el tratamiento, hasta la rehabilitación y la paliación. Por esta razón, se ha dicho que el acceso integral a un régimen amplio de coberturas, es lo que finalmente permite que se garantice a los individuos y a las comunidades la mejor calidad de vida posible.

Derecho a la Libertad de Locomoción.

El artículo 24 constitucional, establece el derecho que tiene todo colombiano, acorde con las limitaciones establecida en la Ley, a circular libremente en el territorio nacional, a entrar y a salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

No obstante, dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, la Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999, al respecto, señaló lo siguiente:

"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 públicas, 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 sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son 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". (La negrilla fuera de texto original)

Así las cosas, el derecho a la libertad de locomoción es una garantía superior vinculada con la autonomía, la dignidad, la identidad y el libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, es claro que el contenido normativo de dicho derecho subjetivo no es absoluto, ya que está sometido a ciertos límites que la Constitución y la Ley le impone, que son, según lo ha expuesto por el Tribunal Constitucional, el imperio del orden jurídico, los derechos de los demás, la prevalencia del interés público y los propios derechos

¹⁶ Ley 1751 de 2015, Artículo 4.

fundamentales de la persona frente a un ejercicio abusivo de los mismos, sin que tales restricciones conlleven a la supresión del núcleo esencial del derecho.

Descendiendo al caso en concreto, conforme se indicó en los antecedentes de esta providencia, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente, con la firma de todos los ministros, declaró el estado de emergencia en el territorio Nacional, en razón de la amenaza que a la salud pública representa el vertiginoso escalamiento del brote del coronavirus COVID-19, y la falta de capacidad física del sistema de salud colombiano para atender la emergencia; así para contener la emergencia declarada, profirió el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, disponiendo limitar el ejercicio los derechos y libertades públicas, y deberes, en aras de garantizar la convivencia en territorio nacional; ordenando a los gobernadores y alcaldes, que adoptasen las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida.

Con fundamento en lo anterior, el Alcalde del Municipio de Baranoa profirió Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020, imponiendo la medida de restricción de circulación en ese territorio, estableciendo algunas excepciones a dicha limitación.

Sobre esa base, la decisión de la administración municipal, contenida en el acto administrativo examinado, conlleva una confrontación entre dos valores fundamentales: por un lado, el interés general – salubridad pública, expresado en las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, y por el otro, la libertad de locomoción restringida para afrontar la situación de emergencia declarada.

En virtud del Estado de Derecho, la Constitución política, el respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales y los tratados internacionales sobre derechos humanos, así como el Derecho Internacional Humanitario, rigen en Colombia, aun ante la existencia de circunstancias excepcionales. Sin embargo, el mismo orden constitucional y legal contempla posibilidades de limitación de ciertos derechos y garantías, siempre que las medidas adoptadas no impliquen su anulación, eliminación o suspenderlos (Art.212-215 C.P)

Ahora bien, el legislador estatutario estableció una serie de derechos, los cuales no pueden ser restringidos, aun ante la existencia del régimen excepcional, así, en el artículo 4 de la Ley 137 de 1994, se consagró:

“(…) **Artículo 4°.** Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás

tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: 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 y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.(...)”

El artículo anterior contiene la enunciación de algunos derechos calificados como intangibles, lo que se traduce en que, no deben ser objeto de suspensión o restricción alguna por el legislador extraordinario, pues aun cuando en desarrollo de los estados de excepción es habitual la limitación de algunas garantías constitucionales, esos derechos intangibles, al ser considerados bienes indispensables para la dignidad de la persona, el orden Constitucional, Legal, proscribire toda forma de restricción, suspensión y/o limitación.

Ahora bien, en lo que respecta a la libertad de locomoción, como ya se dijo con antelación la constitución permite su limitación o restricción aun en tiempo de normalidad.

Resulta menester destacar que los principios, valores y derechos que expresa la Constitución Política, como quiera que también representan intereses y expectativas, nunca llegarán a ser incontrovertibles. Por el contrario, siempre se expondrán en contextos de disenso, con una extensa exposición de argumentos y contra-argumentos., sin embargo, frente a este panorama, en manera alguna sencillo, la función pública ha de estar destinada a maximizar el disfrute de los derechos de los ciudadanos dentro de los dilemas que nos presentan la fuerza de los acontecimientos.

Al estar concebido el Estado Colombiano como una democracia, los derechos consagrados en la constitución resultan múltiples, plurales y frecuentemente contrapuestos. Lo que supone el establecimiento, en abstracto, de balances sociales entre grupos que chocan al interior de instituciones en las que coexisten.

Sin embargo, el Estado de derecho perfecciona el ordenamiento jurídico al establecer un sistema que controla el ejercicio del poder público, creando un medio que permita el pleno ejercicio de los derechos del individuo, con las necesarias restricciones que impone el

interés general sobre el interés particular. En esa medida, el Estado se establece unos fines específicos que lo legitiman, estableciendo un sistema de derechos y de obligaciones a los particulares, quienes deben colaborar de consuno a la obtención material de dichos fines.

El principio de proporcionalidad, positivizado en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, cumple dos funciones: i) en primer lugar, sirve de criterio de acción, esto es, como sustento de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, el cual se realiza con su observancia y aplicación a cada caso concreto. ii) En segundo lugar, es un criterio de control, pues debe adoptarlo el juez para efectos de evaluar la proporcionalidad de la respectiva actuación administrativa.

Ahora bien, tratándose del análisis o *juicio de proporcionalidad*, la Honorable Corte Constitucional¹⁷ expuso lo siguiente:

“... el juicio de proporcionalidad se orienta a verificar la adecuación de los medios en que consisten las medidas adoptadas, con los fines propuestos tanto por la Constitución como por los decretos de excepción; dicho juicio se refiere a la necesidad, idoneidad y conducencia de los medios adoptados por el Ejecutivo, para realizar no sólo el fin general de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sino también los fines específicos definidos por el respectivo decreto legislativo.

La medida de la proporcionalidad está dada por la mínima repercusión negativa que las medidas adoptadas para alcanzar el fin o los fines propuestos tengan sobre otros principios igualmente fundamentales; y también por la conducencia e idoneidad de los medios para la consecución de los objetivos definidos por el legislador de excepción.”

Como se ha expresado, el examen de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza.

En orden de determinar la pertinencia y proporcionalidad de la medida de confinamiento adoptada en el acto administrativo examinado, la Sala estima pertinente, referirse en términos generales, a la enfermedad (COVID-19), la cual se convirtió en una pandemia, debido a su propagación mundial.

Lo primero que se debe destacar es que al tratarse de una enfermedad de reciente aparición, esto de entrada representa una limitante, para conocer con total veracidad,

¹⁷ Sentencia C- 853 de 2013.

pese a los incalculables esfuerzos de la comunidad científica, las variantes relacionadas con su modo de transmisión, síntomas, afecciones en la salud, índice de mortalidad, tratamientos a suministrar, población en condición de mayor vulnerabilidad, entre otras. No obstante, uno de los aspectos identificados por la Organización Mundial de la Salud, entre otras Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales asociadas a la investigación de la patología, fue su alto grado de contagio y facilidad de transmisión, conllevando precisamente, entre otras razones, a su propagación por el mundo., reportándose casos de personas afectadas con síntomas leves, asintomáticos, con cierto grado de severidad, hasta casos con un alto grado de complejidad que requieren de la atención en la unidad de cuidados intensivos, viéndose superada la capacidad de reacción y atención por parte de algunos sistemas de salud en el mundo.

Por tanto, la problemática expuesta requería, el establecimiento de las medidas necesarias para garantizar en el mayor grado posible la salud de los habitantes del territorio, entre estas, la preparación y adecuación del sistema sanitario, a través del aprovisionamiento de los insumos necesarios para procurar garantizar la atención de la demanda de servicios médicos generada tanto por razón, como por causas distintas a la pandemia, en condiciones de acceso en todas sus facetas, desde la promoción y la prevención, pasando por el diagnóstico y el tratamiento, hasta la rehabilitación y la paliación.

Para la consecución de tal fin, era pertinente limitar, reducir en la medida de las posibilidades su propagación, de allí la **necesidad** de la medida del confinamiento, para precisamente evitar un contagio masivo al tiempo, que presentase una demanda de los servicios de salud incapaz de ser atendida por los establecimientos médicos., muy probablemente por la insuficiencia de personal y de los elementos necesarios para la prestación del servicio, así como de los insumos requeridos por la comunidad en general para prevenir y/o evitar su contagio.

Con el panorama descrito, para la Sala la norma objeto de control persigue un objetivo legítimo, valido a la egida del orden constitucional, en tanto que la medida estipulada en el decreto 2020.03.23 del 23 de marzo de 2020 está destinada a salvaguardar principios, valores, garantías y fines constitucionales, la protección de la vida y salud, aspecto esencial en un Estado concebido en la forma en que lo hizo la Constitución Nacional en el artículo 1.

Asimismo el Tribunal considera que la medida es **idónea y conducente** frente a la obtención del fin perseguido, toda vez que permite limitar de manera significativa las posibilidades de contagio. De lo que se desprende la necesidad de la misma, para garantizar la salud, por lo que resultaba procedente como en efecto se dispuso, limitar la libertad de circulación, en orden de afrontar el riesgo social que representa la presencia del virus COVID-19.

En este punto resulta del caso recordar, que la Constitución reconoce a la persona y ciudadano derechos y libertades, pero, conjuntamente, le impone obligaciones. En ese orden, la limitación a la libertad de locomoción, se encuentra legitimada por los fines específicos que persigue el Estado, como lo son mejorar las condiciones materiales de subsistencia de la población, propender por el bienestar general, el orden social y garantizar la dignidad humana.

Con todo lo antes expuesto, es evidente que la restricción a la libertad de locomoción tuvo como propósito esencial la preservación de bienes que le preexisten, como lo son la vida y la salud, asociados estrechamente con la dignidad humana, por otro lado, la medida no representó una destrucción del derecho, sino la limitación transitoria de ciertos elementos que lo componen, en procura de que esa libertad recobrase la vigencia plena que supone su ejercicio en tiempo de normalidad, finalmente no se avizora disparidad entre lo dispuesto por el Gobierno Nacional Mediante el Decreto 457 de marzo 22 de 2020 la decisión de carácter administrativa examinada, en lo referente al aislamiento preventivo ordenado y las actividades exceptuadas de la medida, garantizándose la conservación de la cadena productiva y de suministro de alimentos y la prestación de los servicios básicos y esenciales.

Conforme a lo anterior, para el Tribunal, en el caso concreto queda comprobada la debida relación de conexidad que deben guardar las normas de carácter general que expidan las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, con las medidas que se dicten durante los estados de excepción y las causas que originaron la declaración del mismo. En tanto que la norma expedida por el Alcalde Municipal de Baranoa, está dirigida, en forma expresa y directa, a enfrentar los acontecimientos que dieron origen a la legalidad extraordinaria.

Por consiguiente, el Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020 no contrarió los motivos que dieron paso a la declaratoria de emergencia mediante el Decreto 417 de

2020. Así como tampoco contrarió el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y las normas consideradas por el Tribunal en esta providencia.

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,

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE ajustado a derecho el Decreto No 20200323001 de 23 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde de Baranoa Atlántico.

SEGUNDO: NOTIFIQUESE al Municipio Baranoa - Atlántico y al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal.

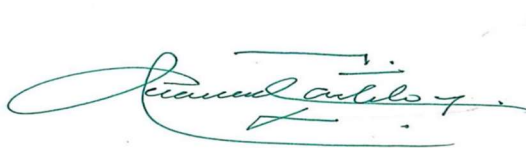
TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, archívese el presente asunto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que la presente sentencia fue estudiada y aprobada por la sala en sesión de la fecha.

Se deja constancia que la presente decisión fue aprobada por los integrantes de la Sala Plena de esta Corporación en sesión del día once (11) de junio de 2020. Igualmente se deja constancia que los magistrados Cristobal Christiansen Martelo, Luis Eduardo Cerra Jimenez, Cesar Torres Ormaza y Jorge Fandiño Gallo presentaron salvamento de voto. 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,



LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO



JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO
PRESIDENTE