



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

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

Barranquilla, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicado	08-001-23-33-000-2020-00166-00-W
Medio de control	Control inmediato de legalidad.
Remitente	Alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico.
Acto Objeto de Control	Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 <i>"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"</i> .
Magistrado Ponente	Oscar Wilches Donado.

I.- ASUNTO.

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico a realizar el control de legalidad al Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*.

II.- ANTECEDENTES.

2.1.- El artículo 215 de la Carta Política de 1991 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los artículos 212 (guerra exterior) y 213 (grave perturbación del orden público) 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.

2.2.- El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 *"estatutaria de los Estados de Excepción"*.¹

2.3.- La Organización Mundial de la Salud², el 11 de marzo de 2020, declaró que el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

¹ Publicado en el Diario Oficial No.41379 de junio 3 de 1994.

² El Convenio constitutivo de la Organización Mundial de la Salud fue adoptado por la Conferencia Sanitaria Internacional celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados y entró en vigor internacional el 7 de abril de 1948. El Convenio fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 19 de 13 de mayo 1959; y está en vigor para el Estado colombiano.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*.

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

2.4.- El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020³ *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"*, declaró la emergencia sanitaria y adoptó unas medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó también como soporte que conforme al artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, esta entidad desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

2.5.- El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020⁴, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, *"[...] con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 [...]"*.

2.6.- El alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico expidió el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*, objeto de control inmediato de legalidad. Lo anterior, ante la necesidad de ordenar un aislamiento preventivo obligatorio en el ente territorial, dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, pero garantizando el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes.

2.7.- De conformidad con la mecánica constitucional y legal, este tipo de medidas, *"de carácter general 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"*⁵.

2.8.- En los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 151.14, 136 y 185 del CPACA está previsto el trámite de dicho control inmediato de legalidad por parte del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico.

³ *"[...] Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del corona virus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus [...]"*.

⁴ *"[...] Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional [...]"*.

⁵ Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*.

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

III.- TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO.

El día jueves 26 de marzo de 2020 la alcaldía del municipio de Luruaco – Atlántico, a través de su titular, doctora Marly Inés Gutiérrez Perez, radicó ante la Presidencia de esta Corporación para efectos del **control inmediato de legalidad** copia del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*.

El día viernes 27 de marzo de 2020, el expediente de control fue repartido al Despacho del ponente para sustanciar el trámite respectivo, siendo admitido mediante auto de la fecha en el cual dispuso: a) Dar inicio al proceso; b) Fijar un aviso en la Secretaría de la Corporación por diez (10) días anunciando la existencia del proceso; c) Fijar un anuncio en similares términos en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; d) Permitir y facilitar la intervención de las personas interesadas en defender o impugnar el acto objeto de control; y e) correr traslado al Ministerio Público para rendir su concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 numeral 5 del CPACA.

Se dispuso igualmente **INVITAR** a la Gobernación del Departamento del Atlántico, a la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, así como a la Personería Municipal de Luruaco y a la Contraloría General del Departamento del Atlántico para que, conforme las competencias que le otorguen las disposiciones legales y constitucionales, presentaran por escrito, dentro del término de diez (10) días, su concepto acerca de puntos relevantes del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020.

El traslado y la invitación anteriores, fueron atendidos por el señor Procurador Delegado ante esta Corporación y asignado al despacho del Magistrado Ponente, y por la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico.

IV.- INTERVENCIONES.

4.1. Del Ministerio Público.

4.1.1. Procuraduría General del Nación – Procuraduría 15 Judicial II ante el Tribunal Administrativo del Atlántico. Esta Agencia después de encontrar cumplida la exigencia relativa a los aspectos formales, pasó a realizar el estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es, su conexidad con las normas en las que se basa y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

En tal ejercicio observó que el fin que persigue el decreto 065 de marzo de 2020 es la protección del derecho fundamental a la salud que, como es de conocimiento público y es un hecho notorio, se ve afectado como consecuencia de la rápida propagación del Coronavirus COVID19, que fue declarada el 11 de marzo de 2020, como pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que ha dado lugar a la declaratoria del Estado de Excepción.

Por ello estimó que, en términos generales, las medidas que se adoptaron para la protección del derecho a la salud, encuentran pleno respaldo constitucional en cuanto al fin que se persigue: la preservación de la salud y de la vida; y, además, responden al deber de protección, establecido en el artículo 2 de la C.P., que tienen las autoridades de velar por la vida de todos los colombianos.

Al momento de analizar si el decreto de la alcaldesa municipal de Luruaco guarda conexidad con el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 que pretende desarrollar, indicó que su estudio lo conduce a señalar que, salvo contadas disposiciones especiales, las medidas adoptadas tienen total conexidad con las ordenes impartidas en el decreto presidencial, es más, parecen ser calcadas de aquel, naturalmente con las previsiones de algunos aspectos que no son propios del territorio de Luruaco, en temas relativos al transporte fluvial y aéreo.

En efecto, tal como se ordena en el decreto 457, en el Decreto 065 de 24 de marzo de 2020 emanado de la Alcaldía de Luruaco se ordena un confinamiento por igual término y se fijan excepciones a la regla de no circulación que guardan alguna simetría e identidad con las adoptadas en el decreto presidencial.

Que si bien en el Decreto 065 de 24 de marzo de 2020 se implementan medidas adicionales a las que se establecen en el decreto 457, un examen de las mismas arroja que ellas siguen guardando conexidad con la medida de confinamiento general, en tanto buscan mantener un control general sobre la población, evitando aglomeraciones en el transporte público y en sitios de gran afluencia de público como supermercados y oficinas administrativas; y ello es precisamente lo que persigue el decreto, el aislamiento preventivo en casa, el menor contacto social, para lo cual es necesario limitar la circulación de las personas en el territorio nacional, a fin de evitar la mayor propagación del coronavirus COVID19.

En cuanto al análisis de la **proporcionalidad** de las medidas contenidas en el Decreto materia de análisis, el Ministerio Público observó una correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo. Que si bien, en el decreto 065 de 24 de marzo de 2020, se establecen limitaciones al derecho fundamental a la circulación, estas son replicadas de las establecidas en el Decreto 457 de 24 de marzo de 2020, las cuales buscan garantizar la salud y la vida de todos los habitantes de nuestro país.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

Estimó que dicha limitación cumple con el requisito de proporcionalidad, en la medida en que, si bien impone una limitación a un derecho fundamental, la misma deviene en justificada, ya que, si bien el derecho a la libre circulación es un derecho de gran importancia, en casos excepcionales se puede ver insatisfecho, como cuando se pretenda la protección de derechos como la salud y la vida, sobre todo si se tiene en cuenta que la limitación es temporal y no absoluta al establecerse un lapso de duración, y además, excepciones a la misma para los eventos en que se requiera o sea sustancialmente imprescindible salir del sitio de residencia hacia otro lugar por ejemplo a comprar comida, medicinas, o realizar una actividad de índole laboral que amerite el desplazamiento y la presencia personal.

No obstante, consideró que en el artículo 2º del Decreto 065 de 24 de marzo de 2020 emanado de la Alcaldía de Luruaco se incurre en los siguientes errores:

1.- En el numeral 4º de las excepciones se omitió la frase inicial "*asistencia y cuidado a niños, niñas*" Por ello pierde sentido la forma como quedó redactada dicha excepción.

2.- Que en la excepción No. 31 hizo falta incluir para iniciar la excepción la frase: "*Las actividades estrictamente necesarias para...*". Tal como quedó redactada, se estaría introduciendo una excepción diferente por parte de la Alcaldía de Luruaco en el decreto controlado, al ser más laxa que la establecida el decreto 457 de marzo de 2020.

3.- Se incurre en otro error en tanto el decreto 457 de marzo de 2020 señala como excepción la siguiente: "*33. 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.*" Empero el decreto expedido por la Alcaldía de Luruaco omite en su excepción No. 34 incluir la frase la expresión "*estrictamente necesario*", con lo cual se omite la mayor restricción que impone el decreto nacional.

Igualmente indicó que en el Parágrafo 1º del artículo tercero del decreto 457 de marzo de 2020, se exige que: "*Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán **estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.***"; mientras que en el parágrafo segundo del artículo primero del decreto de la Alcaldía de Luruaco objeto de control automático se señala lo siguiente: "*PARÁGRAFO SEGUNDO: Las personas que desarrollan actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas **ética** (sic) en el ejercicio de sus funciones **parágrafo** (sic)*"

Que dichos errores, al cambiar el sentido de la excepción en la forma como fue establecida por el gobierno nacional decreto 457 de marzo de 2020, terminan introduciendo nuevas

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

excepciones, situación que se constituye en una causal de nulidad parcial por violación del predicho decreto.

Lo anterior debido a que el Parágrafo 5º del artículo tercero del predicho decreto establece lo siguiente: "...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 del Interior...", mientras que en el caso concreto no se allegó prueba que demuestre que se haya informado acerca del cambio efectuado que, si bien pudieron ocurrir por un error de transcripción, en últimas, constituyen cambios o nuevas excepciones que no fueron informadas al Gobierno nacional y constituyen una infracción directa de la ley, que da lugar a la anulabilidad parcial de decreto.

Continuando con el análisis, indicó que con lo establecido en el artículo 12 del Decreto 065 de 24 de marzo de 2020 se afecta el núcleo esencial del derecho de petición, que lo constituye la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas, en tanto el mismo ordena "*Suspender de manera temporal y excepcional, los términos para dar respuesta a derechos de petición, consultas.. y en general todas aquellas diligencias que debieran darse trámite, mientras dure el estado excepcional decretado por el Gobierno Nacional*"

La medida adoptada por la Alcaldía de Luruaco de suspender los términos para resolver las peticiones, resulta ser abiertamente desproporcionada en tanto afecta de manera directa el núcleo esencial de un derecho fundamental de capital importancia para el desarrollo del ser humano y de la comunidad en general, de la actividad de la administración en general. No es un límite, es la supresión del ejercicio de un derecho fundamental.

Considera que lo anterior constituye razón suficiente para declarar la nulidad parcial del artículo 12 del Decreto 065 de 24 de marzo de 2020 en tanto suspende, de manera temporal y excepcional, los términos para dar respuesta a derechos de petición, consultas y diligencias (sin especificar cuáles por demás) pendientes de tramitar.

En conclusión, la Agencia del Ministerio Público conceptuó que, *en términos generales*, exceptuando los dislates cometidos al establecer erróneamente algunas excepciones al aislamiento social, y la indebida afectación al núcleo esencial del derecho de petición, el decreto 065 de 24 de marzo de 2020 emanado de la Alcaldía municipal de Luruaco debe ser declarado parcialmente ajustado a derecho.

Por lo tanto, solicita se declare la nulidad de los numerales 4, 31, 33, y el parágrafo 2 del artículo 3 del decreto 065 de 2020 en razón a los errores cometidos, y antes explicados, al

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

establecer las excepciones allí contenidas que contrarían lo establecido en el Decreto 457 de marzo de 2020.

En igual sentido, pide se declare la nulidad del artículo 12 del Decreto 065 de 24 de marzo de 2020, en tanto el mismo afecta el núcleo esencial del derecho de petición al ordenar suspender los términos para dar respuesta a derechos de petición y consultas, lo que se traduce en una arbitrariedad y se erige, a su vez, en causal de nulidad por violación de La ley 137 de 1994 en sus artículos 6º y 7º que establecen la prohibición de no afectación del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

4.1.2. Defensoría del Pueblo Regional Atlántico. Señaló que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el ejercicio de los derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática, recomendando en consecuencia:

1. Declarar la legalidad de los artículos primero al décimo del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 pues, en relación con la limitación al derecho a la libre locomoción, se expidieron en estricto cumplimiento de los Tratados y Convenios Internacionales, la Constitución y la Ley.

2. Declarar la legalidad del artículo décimo primero del decreto objeto de control toda vez que, en lo relacionado con la limitación al derecho de Petición, se expidió en estricto cumplimiento de los Tratado y Convenios Internacionales, la Constitución y la Ley.

3. En cuanto al artículo décimo segundo, recomendó declarar la ilegalidad parcial del mismo pues, se expidió con arreglo parcial a los Tratados y Convenios Internacionales, la Constitución y la Ley; solicitando que se ordene su modificación a efectos de que se disponga que los términos para atender las peticiones se contabilizaran conforme al artículo 5º del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020.

Lo anterior, debido a que las medidas adoptadas por el municipio de Luruaco a través del Decreto 065 de 2020, las cuales implican la restricción del ejercicio de algunos Derechos Humanos, entre ellos la libre circulación, el derecho a reunirse y manifestarse públicamente, el derecho a asociarse, la libertad económica e indirectamente el derecho al trabajo y la educación de algunas personas, se hicieron en concordancia con las dictadas por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Sanitaria mediante los Decretos 417, 418 y 457 de 2020,

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

Señala que dicha restricción es posible dado que los Derechos Fundamentales no son absolutos y por ende admiten limitaciones en favor de otros derechos que, en virtud de circunstancias excepcionales, pueden tener mayor prevalencia en un momento dado, y que al ponderarse con otros derechos y principios de índole fundamental, tales como el derecho a la vida, la salud, la seguridad social y la especial protección que el Estado debe brindar a algunas personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo son los adultos mayores y las personas que tienen afectaciones de salud, las cuales son más vulnerables al coronavirus SARS-COV-2 que causa la enfermedad COVID-19, estos últimos adquieren mayor relevancia.

Que del análisis del artículo décimo segundo del decreto bajo estudio, a través del cual se resolvió: "*Suspender de manera temporal y excepcional, los términos para dar respuesta a derechos de petición, consultas, (...)*" se desprende que el municipio de Luruaco está suspendiendo de manera indefinida el goce de un derecho fundamental como lo es el Derecho de Petición, que se encuentra amparado tanto en la Constitución Política de Colombia, como en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos a los que se encuentra vinculado Colombia.

Pero lo que más llama la atención a la Defensoría, es que en el artículo precedente se disponen los mecanismos tecnológicos del caso, para la recepción de dichas peticiones, tales como la página web (chat virtual) y correo electrónico de la alcaldía, que permite mantener una interrelación constante entre la administración pública y la ciudadanía, sin necesidad de suspenderlo indefinidamente.

Así mismo indicó que el parágrafo del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 contempla la posibilidad de que, cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Recalca que si bien es legítimo que después de un ejercicio ponderativo se restrinjan algunos Derechos Fundamentales en el marco de los Estados de Excepción, esto debe hacerse con la menor afectación posible y solo respecto de aquellos que sean estrictamente necesarios; de haber otros que no se puedan garantizar a plenitud, antes de limitarlos, el Estado debe buscar medidas que permitan su ejercicio, como bien lo entendió el Gobierno Nacional en el Decreto 491 de 2020 de 28 de marzo de 2020, que en su artículo 5, desarrolló la ampliación de términos para atender las peticiones.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

A manera de conclusión, señala que el Gobierno Nacional jamás ha contemplado la posibilidad de cercenar el Derecho Fundamental de Petición a los colombianos por la declaratoria de la Emergencia, lejos de ello, como se expuso, lo que ha propiciado es por extender los plazos para garantizar la efectiva consecución del mismo; Luego entonces, no se comprende por qué si el Gobierno Nacional tomó medidas para garantizar el goce de Derecho de Petición, la Alcaldía Municipal de Luruaco opta por restringirlo, más aun cuando existen medios tecnológicos que permiten ejercerlo a distancia, lo que en este contexto significa que no coloca en peligro la salud pública y la vida de los habitantes del municipio.

V.- CONTROL DE LEGALIDAD.

Examinado el expediente, y no hallando ninguna irregularidad que deba ser subsanada o que impida dictar sentencia, se declararán saneadas todas las actuaciones surtidas hasta este momento procesal, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.

VI.- CONSIDERACIONES.

6.1.- Competencia. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 151.14, 136 y 185 del CPACA, las medidas administrativas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa por las autoridades territoriales departamentales y municipales durante los estados de excepción como desarrollo de los decretos legislativos, están sometidas a un control inmediato de legalidad de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan.

Establecido lo anterior y como quiera que el acto objeto de control, Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020, está suscrito por el Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico⁶, se trata de un acto expedido por autoridad municipal en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, en consecuencia, el control inmediato de legalidad corresponde en única instancia a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Atlántico, tal y como lo consagran los artículos 136, 151-14 y 185-1 del CPACA.

6.2.- Generalidades del Control Inmediato de Legalidad. El instrumento del control inmediato de legalidad, recogido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁷, representa un

⁶ La parte motiva del Decreto da cuenta que como fundamentos constitucionales y normativos se invocaron los artículos 49, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991; las Leyes 136 de 1994, 1751 de 2015, 1523 de 2012; artículos 84, 86, 202, 204 y 205 de la Ley 1801 de 2016, Decreto Nacional 780 de 2016, las Resoluciones 380, 385 Y 470 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, los Decretos Presidenciales 417 y 457 de 2020, la Resolución No. 00453 de 2020 del Ministerio de Salud y de la Protección Social, en asocio con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

⁷ Su fundamento jurídico se ubica en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 [Estatutaria "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"], donde se recogen las nociones esenciales de la figura como sigue: "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 en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales".

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

complemento indispensable de aseguramiento, en el ámbito administrativo, de la racionalidad y razonabilidad del ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento constitucional confiere en ese contexto al Gobierno Nacional, adjunto al control constitucional distintivo que tiene lugar respecto del acto declaratorio del estado de excepción y los decretos legislativos dictados en desarrollo de este.

El engranaje constitucional ordinario de separación y control de las ramas del poder público, propios de un estado de derecho, tiene mecanismos reglados por medio de los cuales, en situaciones excepcionales, se autoriza a una de las ramas, que de por sí no es la competente, a realizar funciones que, por regla general, le corresponde ejercer a otra y, por tratarse de asuntos inusuales, las normas establecen rigurosos mecanismos de control político-judicial (Congreso – Jueces).

Sin perjuicio del control político que le corresponde ejercer al Congreso, la Corte Constitucional conoce y decide automáticamente sobre la constitucionalidad o no de los decretos declarativos y legislativos expedidos por el Presidente de la República con base en los artículos 212 (estado de guerra exterior), 213 (estado de conmoción interior) y 215 el (Estado de Emergencia) por hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública, distintos a los citados artículos 212 (guerra exterior) y 213 (grave perturbación del orden público).

Se trata de un control jurisdiccional *sui generis* posterior a la expedición del acto, regido por las notas de oficiosidad e integridad, llamado a ser ejercido respecto de una cierta clase de decisiones de las autoridades que se determinan según el alcance, la función y la finalidad perseguida.

La revisión judicial es posterior a la expedición del acto y de ahí se desprenden dos características relevantes de este instituto procesal: la activación del juicio inmediato de legalidad no altera la eficacia normativa de las disposiciones objeto de control, las mismas tienen plena vocación de ser ejecutadas y exigidas hasta tanto la autoridad judicial disponga cosa diferente. Ligado a ello la jurisprudencia ha sostenido que basta la expedición del acto para que se ponga en marcha este juicio, de suerte que no sea requerimiento su publicación, pues se sabe que este es un aspecto que dice relación ya con su oponibilidad y exigibilidad, que no de su existencia.

Se dijo que el control es oficioso y con ello se quiere significar que la revisión jurisdiccional procede *ope legis*, sin demanda de parte para su activación, por cuanto la Ley ha fijado en cabeza de la autoridad que expidió el acto el deber perentorio de remitirlo en el término de cuarenta y ocho horas (48) al Juez Administrativo para que este avoque conocimiento del

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

asunto y lleve hasta su culminación el trámite procesal pertinente. Inclusive, el Juez puede aprehender el conocimiento del acto si en aquel término la autoridad administrativa no lo ha remitido para tales fines⁸.

La materia del juicio la compone el acto revisado y los principios, reglas y valores que estructuran el sistema jurídico vigente, de suerte que la revisión judicial se extiende a lo largo de todo el entramado normativo en orden a auscultar las cuestiones formales y sustanciales a las que está sujeto el acto o sobre las que impacta su contenido normativo, de ahí que se diga que el juicio es íntegro o completo, por cuanto no hay puntos vedados al pronunciamiento judicial.

En cuanto a los efectos de la decisión de fondo que se dicte en este tipo de actuaciones judiciales, estos, *prima facie*, serán los propios de la cosa juzgada absoluta en razón al escrutinio exhaustivo que está llamado a ejercer el Juez.

No obstante, la jurisprudencia ha advertido el excepcionalísimo evento de admitir que el acto revisado sea objeto de ulteriores enjuiciamientos de nulidad (ya, en esos casos, promovidos por parte interesada) en relación a problemas jurídicos que no fueron abordados por la judicatura a la hora del control oficioso⁹, con lo cual se relativiza el efecto de dichos fallos.

6.3.- El control de legalidad de actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos y en ejercicio de la función administrativa. La Sala precisa¹⁰ que frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por las siguientes razones:

6.3.1.- Control inmediato de legalidad. El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994¹¹, sobre control de legalidad, señala textualmente:

"[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 16 de junio de 2009, Exp. 11001-03-15-000-2009-00305-00.

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencias de 7 de febrero de 2000, Exp. CA-033; de 20 de octubre de 2009, Exp. 11001-03-15-000-2009-00549-00; de 5 de marzo de 2012, Exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00 y de 8 de julio de 2014, Exp. 11001-03-15-000-2011-01127-00.

¹⁰ Ver entre otras, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de noviembre de 2010, C.P. Rafael Ostau De Lafont Pianeta, número único de radicación 11001 03 15 000 2010 00347 00.

¹¹ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

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 [...]".

De la normativa trascrita se extrae que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- (i) Debe tratarse de un acto, disposición o **medida de contenido general**, abstracto e impersonal.
- (ii) 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.
- (iii) Que el referido acto o medida tenga como contenido **el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.

Es así como, tal como se dispuso precedentemente, con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del CPACA, a esta Corporación le corresponde realizar el control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales ubicadas en el territorio donde ejerce su jurisdicción, en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos.

6.3.2.- Características procesales y sustanciales del control de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹² ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero,

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

- (i) Se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad de los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, lo cual corresponde hacer a través de aquella.
- (ii) El control es automático o inmediato, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno Nacional debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente.
- (iii) 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.
- (iv) 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.
- (v) 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.
- (vi) Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la "*jurisdicción rogada*" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.
- (vii) Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, toda vez que debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.

Vemos como el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, el Consejo de Estado¹³ ha considerado que el control es integral en tanto cubre tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de qué trata el acto sometido a este control.

6.3.3.- 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.

El Consejo de Estado en dos autos recientes¹⁴ fijó algunos criterios para abordar el control inmediato de legalidad, permitiendo que, aunque los decretos nacionales desarrollados por los actos territoriales no tengan el carácter de decretos legislativos puede válidamente emprenderse este medio de control cuando quiera que se presenten algunas circunstancias que así lo indiquen, así dijo la citada corporación:

*"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 CPACA23 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 dictadas en***

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, C.P. Dr. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. 26 de septiembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. 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. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01139-00. Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. 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. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

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):...“...

*“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***

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente de 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." (Resaltado en negrillas no es del texto original)

Llegado este punto advierte la Sala que podría ser válido afirmar que la invocación de la tutela real y efectiva como principio habilitante para ejercer la competencia del control inmediato de legalidad, en el presente caso, no podría serlo a estas alturas, pues la eventual falta de control de los actos que se examinan, no es criterio determinante para asumirla, por cuanto con posterioridad a los pronunciamientos de 15 y 20 de abril del H. Consejo de Estado, que hemos transcrito, el Consejo Superior de la Judicatura expidió el ACUERDO PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020 "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor", en el cual, si bien prorrogó igualmente la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020, a diferencia de los acuerdos anteriores con identidad de objeto que sirvieron de fundamento al H. Consejo de Estado en la decisión objeto de análisis, incluyó dentro de las excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo, el medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria.

En este orden de ideas, inhibirse de efectuar el control inmediato de legalidad del decreto 065 de 24 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa de Luruaco, en nada afectaría la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19, pues, sin perjuicio de lo anterior, y en caso, de que se considere necesario, nada obsta para

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

que la legalidad de este acto de carácter general sea discutible, mediante los medios de control, normales y propios, que se emplean para controvertir los actos administrativos generales. Las limitaciones de suspensión de términos no afectan hoy el acceso a la justicia para la acción de nulidad, y las limitaciones a la locomoción en este campo se superan con la habilitación de medios electrónicos, que inclusive han funcionado para la tutela de los derechos fundamentales y para la libertad personal a través del Habeas Corpus.

Sin embargo, como se aprecia en apartes de la providencia trascrita que fueron resaltados, el alcance de la tutela real y efectiva no se limita solamente a la posibilidad o imposibilidad de ejercer las acciones ordinarias, para definir la suerte del control excepcional, sino que existen otras causas que habilitan la aplicación de este principio para el ejercicio de competencia del Tribunal y se trata de aquellos casos que en medio de la emergencia permiten apreciar, *prima facie*, la presencia de una arbitrariedad por parte de las autoridades emisoras de los actos objeto de control, que pongan en peligro o vulneren flagrantemente el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Si el análisis formal y preliminar del acto enjuiciado no da muestras evidentes de esas falencias contra los principios superiores que garantiza el estado de derecho, la vía más adecuada sería la de la inhibición por cuanto entrar a respaldar la legalidad de un acto por vías del control excepcional, cuya competencia no está claramente definida, puede en un momento dado cerrar la puerta, por los efectos de cosa juzgada, a las acciones ordinarias de las personas afectadas que más adelante pudieran intentar otro tipo de acciones de entre las ordinarias.

En efecto, para respaldar estas consideraciones debemos traer una cita parcial de las providencias del Consejo de Estado que atrás se expusieron, que respaldan la afirmación de la existencia de una medida arbitraria como determinante del ejercicio de la competencia afincada en el principio de tutela real y efectiva:

*"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 penden 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***

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

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." (Resalta la Sala)

Entonces, en una aproximación al caso concreto que aquí se trata, la Sala encuentra viable abordar el estudio de fondo del decreto objeto de control por cuanto el análisis preliminar del mismo, aunado a los conceptos del Ministerio público que lo advierten, permite apreciar limitaciones al núcleo esencial de derechos fundamentales, que ponen de manifiesto decisiones arbitrarias frente a normas de carácter superior, de grado superlativo, conforme se precisará más adelante.

6.4.- El Acto Objeto de Control. Es el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", dictado por la Alcaldía del municipio de Luruaco – Atlántico en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales especialmente las conferidas por los artículos 49, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991; las Leyes 136 de 1994, 1751 de 2015¹⁵, 1523 de 2012¹⁶; artículos 84, 86, 202, 204 y 205 de la Ley 1801 de 2016, Decreto Nacional 780 de 2016¹⁷, las Resoluciones 380, 385 Y 470 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, los Decretos Presidenciales 417, 418 y 457 de 2020, la Resolución No. 00453 de 2020 del Ministerio de Salud y de la Protección Social, en asocio con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyo texto es del siguiente tenor:

DECRETO No. 065 DE 2020
(marzo 24 de 2020)
"POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGEN LAS DISPOSICIONES
PRESIDENCIALES ESTABLECIDAS EN EL DEC~ETOS 417,418,457 DE 2020,
EN TODO EL MUNICIPIO DE LURUACO - ATLANTICO Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES"

LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE LURUACO – ATLÁNTICO

en uso de sus atribuciones constitucionales legales y reglamentarias 49, 2, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 80 de 1993, 136 de 1994, 1751 de 2015, 1523 de 2012, Decreto Nacional 780 de 2016, las Resoluciones 380, 385 Y 470 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, los Decretos Presidenciales 417 y 457 de 2020 la Resolución N° 00453 de 2020, del Ministerio de Salud y de la Protección Social, en asocio con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y

¹⁵ Por la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 2º establece que las autoridades en el territorio Nacional están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, creencias y demás derechos y libertades para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado Que el artículo 49 de la Constitución Política de 1991, reza:

ARTICULO 49. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> *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.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Que la Ley 1755 de 2015, señala que la responsabilidad del estado respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud y en procura de ello es deber de este formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas mediante acciones colectivas.

Que el artículo 314 de la Constitución Política de 1991, establece:

ARTICULO 314. <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> *En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.*

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.

Que el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de 1991, señala:

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde

...

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

Que en concordancia con lo dispuesto en el artículo 209, de la Carta Política de 1991:

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

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Que los artículos 204 y 205 de la Ley 1801 de 2016, señala que el Alcalde es la Primera Autoridad de Policía del distrito o municipio.

Que el artículo 84 del Código Nacional de Policía y Convivencia, indica:

ARTÍCULO 84. PERÍMETRO DE IMPACTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA. *A partir de la expedición del presente Código, alrededor de hospitales, hospicios, centros de salud, centros que ofrezcan el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media, superior o de educación para el trabajo y desarrollo humano, o centros religiosos, no podrán desarrollarse actividades económicas relacionadas con el ejercicio de la prostitución, juegos de suerte y azar localizados, concursos, o donde se ejecute, por cualquier medio, música o ruidos que afecten la tranquilidad.*

Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales a iniciativa de los Alcaldes establecer el perímetro para el ejercicio de las actividades mencionadas en el presente artículo, dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. Para el caso de los establecimientos de prestación de servicio de videojuegos, estos deberán cumplir lo dispuesto por la Ley 1554 de 2012 en su artículo 3o, o por las normas que la modifiquen o adicionen.

PARÁGRAFO 2o. Se respetarán los derechos adquiridos de los establecimientos legalmente constituidos.

Que el artículo 86 del Código Nacional de Policía y Convivencia, la potestad otorgada a los Alcaldes para fijar los horarios de funcionamiento de las diferentes actividades

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

económicas se encuentra condicionada que la actividad pueda afectar la convivencia y el orden público, la cual está orientada al mantenimiento de las condiciones de seguridad pública, bienestar y sanidad medioambiental.

Que en atención a lo previsto en la norma antes en cita, las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro establecidas o que desarrollen sus funciones bajo la denominación de clubes sociales sin ánimo de lucro cuya actividad pueda afectar la convivencia y el orden público, casas culturales, centros sociales privados o clubes privados o similares, que ofrezcan servicios o actividades de recreación, diversión, expendio o consumo de licor, sala de baile, discoteca, grill, bar, taberna, whiskería, cantina, rockola, karaoke, sala de masajes cualquier tipo de espectáculo para sus asociados o para el público en general, estarán sujetos a /as normas del Código de Policía y Convivencia. En tal sentido, los (sic)

Alcaldes Distritales o Municipales podrán establecer horarios de funcionamiento para los establecimientos antes citados y establecer las medidas correctivas por su incumplimiento, de conformidad con lo previsto en el referido código.

Que el Código Nacional de Policía y Convivencia faculta a las autoridades de Policía y Comandantes de Estación de Policía para ingresar a los establecimientos mencionados con el fin de verificar el cumplimiento de horarios dispuestos por los Alcaldes Distritales y Municipales y para imponer las medidas correctivas que correspondan.

Que la Corte de cierre de la jurisdicción Constitucional, en Sentencia C-228 de 2010, con ponencia del doctor, Luis Ernesto Vargas Silva, explica que: La Constitución Política establece cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica. al interés general v la responsabilidad social. de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes v valores constitucionales cuyo desarrollo confiere la Carta a las operaciones de mercado. Esta limitación se comprende, entonces, desde una doble perspectiva. En primer término, la necesidad de hacer factible la iniciativa privada de intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado autor restrinjan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que en uso abusivo de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores.

Que el día 11 de marzo de 2020 el Director General de la Organización Mundial de la Salud señaló que el brote COVID-19 era pandemia y formulo nuevas recomendaciones para el tratamiento epidemiológico y de salud por la connotación que tiene tal declaración.

Que la Resolución 0835 de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, ha resuelto que, la OMS declaro el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19, es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anuncio que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen cosas de propagación y contagio y más de 4.291 fallecidos, por lo que insto a los estados a tomar acciones urgentes y dedicadas para la identificación, confirmación, aislamiento, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio"

Que mediante Decreto Municipal No 039 de 202, el Municipio de Luruaco, Acogió la emergencia sanitaria establecida en las Resoluciones 380 de 11 de marzo, 385 de 12 de marzo y 407 de 13 de marzo de la vigencia del año 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, dicto medidas de cumplimiento INMEDIATO con miras a la prevención y contención del virus COVID-19.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción , pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales , cívicas , religiosas o políticas , sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad , entre otras:

"ARTICULO 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.** podrá n ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones. aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

(...)

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

(...)

B. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

(...)

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. (Subrayado nuestro)

Que mediante el Decreto Presidencial 418 de 2020, el Presidente dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, Dirección del orden público, abrogándose la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, y manifestando que 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.

PARAGRAFO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.

2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

3. *Desplazamiento de servicios Bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
4. *Adolescentes persona mayor de 70 años personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieran asistencia personal capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor y caso fortuito.*
6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de Salud-OPS y de todo organismo internacional de salud, la prestación de los servicios de salud profesionales administración, operativos y técnicos de salud público y privado.*
7. *La cadena de producción abastecimiento, almacenamiento, transporte comercialización y distribución de medicamentos productos farmacéuticos limpieza, desinfección y aseo para hogares y hospitales equipos y dispositivos de tecnología en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud El funcionamiento de establecimientos locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnología en salud.*
8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias*
9. *Los servicios funerarios, entierro y cremaciones*
10. *La cadena de producción abastecimiento almacenamiento transporte comercialización y distribución de (i) insumos para los bienes de primera necesidad. (ii) Bienes de primera necesidad, alimentos, debidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo por la población (iii) alimentos y medicinas para mascota y demás necesario para atender las necesidades sanitarias, así como la cadena insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
11. *La cadena de siembra cosecha, producción, embalaje, por importación exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas insumos y productos agrícolas piscícolas, pecuarios, agroquímicos fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, productos agropecuarios y alimentos para animales, mantenimiento en la sanidad animal, el funcionamiento de los centros de procesamiento primario secundario alimento, la operación de la infraestructura de comercialización riesgo mayor y menor para el abastecimiento del agua poblacional de agrícola y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
12. *La comercialización presencial de los productos de primera necesidad se hará en Mercado de Abastos, bodegas, mercado, supermercado, mayorista y minorista y al detal en establecimientos locales comerciales a nivel nacional y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega domicilio.*
13. *Las actividades de servicio público y contratista Estado que sea estrictamente necesarias para prevenir atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
14. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditados ante el Estado colombiano estrictamente necesarias para prevenir mitigar y entender la emergencia sanitaria por causa de coronavirus.*
15. *Actividades de las Fuerzas Militares, Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como la industria militar y defensa de las actividades*

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

16. Actividades de los puertos de servicio público y privado especialmente para el transporte de carga.

17. Actividades de Dragados marítimos y fluviales.

18. La revisión y atención de emergencia y afectaciones viales y las obras de infraestructura que no pueden suspender.

19. La actividad necesaria para la operación aérea y aeroportuaria.

20. La comercialización de los productos de los establecimientos y los locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar sus servicios a huéspedes.

21. La actividad de la industria hotelera para atender sus huéspedes estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus.

22. El funcionamiento de la Infraestructuras críticas, computadoras, sistema de computadoras, redes de comunicaciones, datos información cuya destrucción o interferencia pueda debilitar en Economía o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o una combinación de ellas.

23. Funcionamiento y operación de los centros de llamadas Centros de Contacto soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

24. Funcionamiento de la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada servicios, carcelarios y penitenciarios y de empresas que presten el servicio de limpieza y aseo y edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones que desarrollen actividades de qué trata el presente artículo

25. Las actividades necesarias para garantizar la operación mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de servicios públicos de acueducto alcantarillado, energía, alumbrado público, aseo (Recolección, transporte tratamiento y disposición final de los residuos sanitarios) (ii) la cadena logística y suministro de producción y abastecimiento de combustible, importación, exportación y suministro de hidrocarburos combustibles líquidos biocombustible, gas natural, gas licuado de petróleo GPL- (iii) de la cadena logística de insumos de la producción de importación exportación y suministros mineral (iv) el servicio de internet y telefonía

26. La prestación de servicios bancarios y financieros de los operadores postales de pago, Central de Riesgo, transporte de valores y actividades notariales.

27. Superintendencia de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación de servicio a las personas más vulnerables y a las personas que se protección constitucional

28. Funcionamiento los servicios postales de mensajería, radio, televisión prensa, y distribución de los medios de comunicación.

29. Abastecimiento y distribución de los alimentos y bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos dispositivos médicos, limpieza y mercancías de ordinario consumo en espacios de consumo en la población invertida programas sociales del Estado de personas

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

30. Actividades de religión relacionadas con los programas institucionales de emergencia ayuda humanitaria espiritual y psicológica

31. Realizar un mantenimiento indispensable de empresas industriales dominantes de público privado que la naturaleza producto reproductivo requiere más de superación ininterrumpidamente.

32. Intervención de obras civiles y de construcción las cuales por su estado de avance de obra o de sus características presentan riesgo de estabilidad técnica amenaza de colapso o requieren acciones de reforzamiento estructural.

33. Las actividades de los operadores de pago de salarios, honorarios, pensiones, prestación económica público y privado beneficio económico periódico sociales BEPS- y lo correspondiente a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y protección social.

34. Desplazamiento del personal directivo y docente en instituciones públicas y privadas para mitigar y atender la emergencia sanitaria por casual coronavirus.

35. La construcción de infraestructuras para prevenir mitigar y atender las necesidades por causa del coronavirus.

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Las personas que desarrollan actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas ética en el ejercicio de sus funciones parágrafo.*

PARÁGRAFO TERCERO: *Se permitirá la circulación de una sola persona por un familiar para realizar la actividad descrita en el numeral 2 y 3.*

PARÁGRAFO CUARTO: *Cuando una persona de la relación al número cuatro deba salir de su lugar de residencia o aislamiento podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.*

PARÁGRAFO QUINTO: *Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas, animales de compañía y en atención a medida fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá para sacar las mascotas de compañía.*

ARTÍCULO SEGUNDO: GARANTICÉSE *el servicio público de transporte terrestre de servicios Postales y distribución de paquetería, y el transporte de carga como el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones que funcione en el municipio de Luruaco - Atlántico.*

ARTÍCULO TERCERO: *Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día sábado 21 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día 12 de abril de 2020 No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, ni la venta mediante comercio electrónico por entrega a domicilio.*

ARTÍCULO CUARTO. *Los Hoteles, Hostales y Hospedajes deberán presentar a la Secretaria de Salud Municipal, listado diario de ocupación, indicando nombre, identificación, Nacionalidad, lugar de procedencia y tiempo estimado de estadía en el municipio.*

ARTÍCULO NOVENO. *Respecto de los supermercados y grandes superficies, micro mercados, tiendas y en general los establecimientos de comercio, con la finalidad de evitar aglomeraciones, establézcase la medida temporal de Pico y Cedula, consistente en permitir al ciudadano que vaya a aprovisionamiento de víveres de acuerdo al último número de cedula de conformidad al día, de la siguiente manera:*

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

Lunes:	1-2-7	martes	3-4-6	miércoles	5-9-0
Jueves:	7-1-8	viernes	9-2	sábado	8-3-6
Domingo:	0-4-5				

ARTÍCULO DECIMO. Ordénese a las empresas de transporte público disminuir su capacidad de aforo de transporte al 50%, permitiendo que entre pasajeros exista una distancia prudencial para lo cual, en coordinación con la Secretaria de Tránsito y Transporte, deberá coordinar el aumento de despacho de rutas, a efectos de evitar aglomeraciones en los buses que circulan en el territorio de Luruaco - Atlántico.

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: Suspender de manera temporal y excepcional, la atención al público de manera presencia desde el 24 de marzo de 2020 a las 23:59 en todas las dependencias de la Administración Municipal, incluyendo aquellas que se encuentren fuera del Palacio Municipal.

PARÁGRAFO PRIMERO: La recepción de la correspondencia se realizará exclusivamente de manera virtual a través del correo electrónico: alcaldia@luruacoatlantico.gov.co, quien se encargará de redireccionar a la dependencia encargada.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Habilítese un chat virtual en la página web del municipio, para la atención al ciudadano, el cual se encuentra ubicado en el apartado superior derecho de la página principal, opción Atención al Ciudadano.

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO: Suspender de manera temporal y excepcional, los términos para dar respuestas a derechos de petición, consultas, actuaciones administrativas, procesales, procesos coactivos, y en general todas aquellas diligencias que debieran darse trámite, mientras dure el estado excepcional decretado por el Gobierno.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: Las medidas adoptadas en el presente acto serán de obligatorio cumplimiento, advirtiéndose que las conductas contrarias darán lugar a sanciones previstas en el Código Penal, en su artículo 368, el Decreto 780 de 2016, las medidas correctivas establecidas en la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades derivadas del no acatamiento de las disposiciones descritas.

ARTÍCULO DECIMO CUARTO. Remitir inmediatamente copia de este Decreto al Ministerio del Interior, la Gobernación del Departamento del Atlántico y a los Organismos de Seguridad, que tienen asiento en el municipio.

ARTÍCULO DECIMO QUINTO. El presente acto rige a partir de la fecha de su expedición, y deroga cualquier otro Decreto que le sea contrario y tendrá vigencia hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen, o hasta tanto el Gobierno Nacional decrete la terminación de la emergencia en el territorio nacional.

COMUNIQUESE PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de Luruaco - Atlántico, a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de 2020

MARLY INES GUTIEREZ PEREZ
Alcaldesa Municipal
Municipio de Luruaco -Atlántico

6.4.- Solución del Asunto. El control inmediato de legalidad asignado a los tribunales

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*.

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

administrativos, pende en forma concurrente, de tres clases de factores de competencia: un factor subjetivo de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad territorial, departamental o municipal; un factor de objeto, que recaiga sobre acto administrativo general y un factor de motivación o causa y es que provenga o devenga, del ejercicio de la *"función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción"*.¹⁸

El Consejo de Estado de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el ejecutivo para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad **formal y material** (proporcionalidad y conexidad)¹⁹ con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento.

Por lo tanto, el control se hace frente a las normas superiores que son: a) Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales. b) Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) Las normas constitucionales que rigen los estados de excepción, d) La Ley estatutaria de Estados de Excepción, e) El decreto de declaratoria del estado de excepción y f) Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

6.4.1.- Control de aspectos formales del decreto.

6.4.1.1.- Competencia para expedir el acto. En esa línea, aproximándonos al caso, tenemos que el asunto sobre el cual esta Sala Especial de Decisión debe ejercer el control inmediato de legalidad se centra en el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*, mediante el cual la Alcaldía del municipio de Luruaco – Atlántico adoptó en el ente territorial unas medidas del orden nacional, contenidas en los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*, 418 de 18 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"*; y en especial, en el Decreto No. 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"*.

¹⁸ Artículos 136 inc. 1º y 151 Núm. 14 del CPACA.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

Así mismo, el acto remitido para su revisión fue proferido con fundamento y en ejercicio de las facultades ordinarias de orden constitucional y legal, en especial, las conferidas por los artículos 2º, 49, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991; las Leyes 136 de 1994, 1751 de 2015, 1523 de 2012; artículos 84, 86, 202²⁰, 204 y 205²¹ de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia); el Decreto Nacional 780 de 2016; y, las Resoluciones 380, 385 Y 470 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Encontramos entonces que la Alcaldía del municipio de Luruaco – Atlántico (factor sujeto), en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, adoptó unas medidas que habían sido tomadas en el orden nacional con el objeto de gestionar y promover acciones para la contención y control de la propagación del nuevo coronavirus (COVID-19) en el territorio de su competencia, por lo que se trata de un acto administrativo general (factor objeto).

Por lo antes visto, la Sala encuentra cumplida la exigencia relativa a la competencia formal del Alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico para, con fundamento constitucional, desarrollar o reglamentar normas de rango legal como las invocadas.

Ahora bien, ya se verificará si el Alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, con la expedición del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020, conforme los precedentes jurisprudenciales de nuestro organismo de cierre: (i) *"concretó por vía de acto administrativo el enunciado abstracto de la ley en orden a tornarlo efectivo en el terreno*

²⁰ ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

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

²¹ Que de conformidad con los artículos 201 y 205 ibídem, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

*práctico*²²; o a (ii) "posibilitar la debida ejecución de las leyes (incluyendo dentro de ellas las normas que tienen fuerza de ley), mediante la precisión y puntualización de las circunstancias de tiempo, modo y lugar y de aquellos aspectos concretos que son indispensables para garantizar su cabal cumplimiento y ejecución"²³.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la finalidad de la expedición del decreto materia de estudio es la de desarrollar el contenido de las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020, ante la necesidad de ordenar un aislamiento preventivo obligatorio en el ente territorial, dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, pero, garantizando el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes.

Así mismo, se analizará la implementación de todas aquellas medidas necesarias a efectos de afrontar la crisis permitiendo la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, permitiendo aquellas que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

6.4.1.2.- El Decreto está expedido con formalidades. Encontramos entonces que el Decreto está suscrito por el Alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico (factor sujeto), que en los términos del artículo 314 de la Constitución Política constituye Gobierno, adoptó en ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 315 ibídem, unas medidas que habían sido tomadas en el orden nacional con el objeto de gestionar y promover acciones para la contención y control de la propagación del nuevo coronavirus (COVID-19) en el territorio de su competencia, por lo que se trata de un acto administrativo general (factor objeto). Se cumple así en este caso con la exigencia de validez formal de este tipo de actos administrativos.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de octubre de 2012, Rad. 110010326000201000046 00 (39.093). C.P. Danilo Rojas Betancourth.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 21 de noviembre de 2013, Rad. 11001032400020120035000. C.P.: Guillermo Vargas Ayala. También, entre otras, las sentencias de 30 de agosto de 2012, Rad. 11001032400020060039800, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; de 7 de junio de 2012, Rad. 11001032400020070033300. C.P.: María Elizabeth García González; y de 2 del septiembre de 2010, Rad. 11001032400020070026500, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

6.4.2.- Control de aspectos materiales del decreto. La Sala aborda el estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es, su conexidad con las normas en las que se basa y la proporcionalidad²⁴ de las medidas adoptadas.

6.4.2.1.- Conexidad. Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado (Decreto legislativo 417 de 2020) y el decreto presidencial que adopta medidas para conjurarlo (Decreto 457 de 2020). Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa. En la misma relación de conexidad se encuentran los actos de las autoridades territoriales cuandoquiera que desarrollan un decreto de carácter nacional que a su vez guarda relación con el decreto legislativo que declara el estado de emergencia.

i. Fundamento constitucional.

El artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

*"El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, **proteger el interés público**, la seguridad nacional, **el orden público, la salud** y la moral 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)

En esta misma línea, los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, mientras que el artículo 46 contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la

²⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral. Ahora, estas potestades no son exclusivas del Estado pues, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 ibídem, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Ante eventos como la declaratoria de pandemia por la aparición del brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 a nivel mundial por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que ha dado lugar a la declaratoria del Estado de Excepción por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, se justifica la restricción de libertades para proteger al conglomerado social, haciéndose necesaria la ponderación de derechos y principios de índole fundamental, confrontándose de esta manera un derecho fundamental como lo es la locomoción, con otros tales como el derecho a la vida, la salud, la seguridad social y la especial protección que el Estado debe brindar a algunas personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo son los adultos mayores y las personas que tienen afectaciones de salud, las cuales son más vulnerables al coronavirus SARS-COV-2 que causa la enfermedad COVID-19.

Lo anterior es totalmente factible pues, colegir que el sistema constitucional estuviese compuesto por derechos ilimitados, sería (i) admitir que estamos ante derechos que no se oponen entre sí, de otra manera sería imposible predicar que todos ellos gozan de jerarquía superior o de supremacía en relación con los otros; (ii) que todos los poderes del Estado, deben garantizar el alcance pleno de cada uno de los derechos, en cuyo caso, lo único que podría hacer el poder legislativo, sería reproducir en una norma legal la disposición constitucional que consagra el derecho fundamental, para insertarlo de manera explícita en el sistema de derecho legislado.²⁵

En efecto, de ser los derechos "*absolutos*", el legislador no estaría autorizado para restringirlos o regularlos en nombre de otros bienes, derechos o intereses constitucionalmente protegidos. Para que esta última consecuencia pueda cumplirse se requeriría, necesariamente, que las disposiciones normativas que consagran los "*derechos absolutos*" tuviesen un alcance y significado claro y unívoco, de manera tal que constituyeran la premisa mayor del silogismo lógico deductivo que habría de formular el operador del derecho.

Sin embargo, el sistema constitucional se compone de una serie de derechos fundamentales que se confrontan entre sí. Ello, no sólo porque se trata de derechos que han surgido

²⁵ Sentencia C-475/97

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

históricamente como consecuencia de la aparición de valores contrarios, sino porque, incluso, los que responden a sistemas axiológicos "uniformes" pueden verse enfrentados o resultar opuestos a objetivos colectivos de la mayor importancia constitucional. No obstante, a pesar de los múltiples conflictos que, como los antes mencionados, son de común ocurrencia entre los derechos fundamentales o entre éstos e intereses constitucionalmente protegidos, resulta que la Constitución no diseñó un rígido sistema jerárquico ni señaló las circunstancias concretas en las cuales unos han de primar sobre los otros.

Esto nos lleva a afirmar que, si bien los derechos fundamentales no pueden ser condicionados en cuanto a su ejercicio, están sujetos a límites, explícitos o no. Los derechos son atributos del ser, y ante la complejidad del hombre y de la sociedad en que se desenvuelve, jamás tienen alcance absoluto pues, de ser así, se convertirían en prerrogativas típicas que harían imposible la vida en sociedad, identificándose a los partidarios del absolutismo por sus rasgos ilícitos o abusivos.

Es así como el ejercicio de los derechos fundamentales se encuentra restringido por determinadas exigencias propias de la vida en sociedad. Ello no se contrapone a la convicción de entender que el Ser Humano ha de ser el centro de toda comunidad organizada, sino, muy por el contrario, se vincula con un reforzamiento de las garantías de una existencia plena, pacífica y respetuosa por los derechos y la dignidad humana. Reconocer, por tanto, que los derechos están sujetos a limitaciones no significa restar a estas facultades del máximo valor y relevancia en el ordenamiento jurídico.

Ya la Corte Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el carácter fundamental de la libertad de locomoción de las personas, la cual no puede ser obstruida por la autoridad sino en los casos y bajo las circunstancias que el ordenamiento constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos autorizan.

Es así como en Sentencia T-518, del 16 de septiembre de 1992, la Corte Constitucional destacó que: *"...El derecho que ahora nos ocupa es fundamental en consideración a la libertad -inherente a la condición humana-, cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos (...) el enunciado derecho y los que con él se relacionan "no podrán ser objeto de restricciones **salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto...**".*
(Negrillas fuera de texto)

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

Como vemos, en el mismo fallo se advirtió que no se trata de un derecho absoluto sino susceptible de restricciones y limitaciones, según lo que disponga la ley. Dicho de otra manera, la libertad en cuestión, según los términos del artículo 24 de la Carta, consiste en el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia, pero, como resulta del mismo texto normativo y de la jurisprudencia mencionada, ese calificativo de fundamental, dado a la indicada expresión de la libertad personal, no equivale al de una prerrogativa incondicional, pues el legislador ha sido autorizado expresamente para establecer limitaciones a su ejercicio, buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema. Ello, claro está, sin que tales restricciones supongan la supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial. Es decir, el legislador no goza de la discrecionalidad suficiente como para llegar al punto de hacer impracticable, a través de las medidas que adopte, el ejercicio de tal libertad en su sustrato mínimo e inviolable.

Puede entonces la ley, por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, pero le está vedado soslayar los principios, valores y derechos constitucionales. La libertad del legislador va justamente hasta el límite que trazan la vigencia y la eficacia de ellos.

Se concluye que la libertad de locomoción puede verse limitada en ciertos eventos por disposición constitucional o legal, y ello es así en el ordenamiento jurídico colombiano, si bien cabe distinguir entre las reglas aplicables en tiempo de paz y las que, de conformidad con la Carta y la Ley Estatutaria correspondiente, están autorizadas durante la vigencia de los estados de excepción. En estos últimos casos, aunque sin afectar el núcleo esencial del derecho, las restricciones a su ejercicio individual, en guarda del interés colectivo, pueden ser más intensas.

Es que el ejercicio de la libertad de locomoción puede, en algunas ocasiones, comprometer el orden público, motivo por el cual el legislador extraordinario, cuando ha sido declarado el Estado de Guerra, el de Comoción Interior, o como en este caso "de Emergencia Económica y Social", y siempre que la medida en concreto guarde relación exclusiva, directa y específica con las causas que han determinado la perturbación, está facultado para imponer límites a dicho ejercicio con el fin de lograr el restablecimiento de la normalidad. Se trata de la imposición de obligaciones o prohibiciones extraordinarias, pero razonables, que el Estado exige a los particulares para sostener la estabilidad institucional, la pacífica convivencia y la seguridad jurídica, no menos que la eficacia de los demás derechos y libertades (Preámbulo y artículo 2 C.P.)

ii.- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

A través de este decreto legislativo "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", el Presidente de la República declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, considerando que pese a las medidas adoptadas con anterioridad para contener el contagio del COVID-19, este ha ido en constante aumento.

Dentro de los presupuestos valorativos y de necesidad que motivaron la declaratoria del estado de excepción afloraron, entre otros, la necesidad de fortalecer el sistema de salud, y mitigar las consecuencias económicas de la pandemia, en los siguientes términos:

"...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.

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis..."

Que, en tal medida, el Gobierno nacional consideró necesario analizar todas las medidas necesarias a efectos de afrontar la crisis permitiendo la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, promoviendo en el país aquellas que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

Igualmente, consideró como una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, el distanciamiento social y el 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 a la vida y a la salud de los colombianos.

iii.- Decreto 418 de 18 de marzo de 2020.

Este decreto "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público", dispuso que si bien en virtud de los presupuestos constitucionales y legales señalados en su parte motiva²⁶, el presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes Distritales y Municipales están facultados para dictar medidas en materias de orden público, se hacía necesario impartir instrucciones que permitieran la organización de los actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

En consonancia con lo anterior, decretó que 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 sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República. (Art. 1º)

En consecuencia, 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. (Art. 2º)

Ahora, esto no obsta para que las autoridades departamentales, distritales y municipales expidan sus propias disposiciones sobre el particular, pero, deberán ser previamente coordinadas con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción, y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República (Par. 1º y 2º Art. 2º), y comunicadas de manera inmediata al Ministerio del Interior. (Art. 3º)

Determinó igualmente que la inobservancia de las anteriores disposiciones por parte de los gobernados y alcaldes distritales y municipales, los hará acreedores a las sanciones a que haya lugar. (Art. 4º)

²⁶ Artículos 2, 189-4, 296 y 315 de la Constitución Política Colombiana, artículo 199 de la Ley 1801 2016; y, artículo 91 de la Ley 136 de 1996.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

iv.- Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020²⁷.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regirá a partir de las cero horas del miércoles 25 de marzo, hasta las cero horas del lunes 13 de abril, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.

El Decreto, de siete artículos, firmado por el presidente y los ministros de su gabinete, ordena el Aislamiento Preventivo Obligatorio o cuarentena "*de todas las personas habitantes de la República de Colombia*" durante el periodo de tiempo establecido y como medida para enfrentar la pandemia.

Con el fin de que el aislamiento se haga efectivo, la norma "*limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional*", con 34 excepciones que buscan garantizar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes del país.

Igualmente, ordena a los gobernadores y a los alcaldes del país adoptar "*las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio de todas las personas*" en sus respectivos territorios.

El [Decreto 457](#) rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia.

La normativa determina que quien viole las medidas adoptadas y las instrucciones dadas, se verá sujeto a sanción de tipo penal prevista en el artículo 368 del Código Penal²⁸; señalando, además, que los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en el decreto se enfrentarán a las sanciones a que haya lugar.

Así mismo, la norma determina que "*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*";

²⁷ "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".

²⁸ Dicho artículo indica que quien viole una medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y, además, tendrá que pagar las multas que ordena el Decreto 780 de 2016, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*.

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

estableciendo la necesidad fundamental de garantizar el transporte de carga, así como el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ordena a los alcaldes y gobernadores prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y en establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020; sin embargo, aclara que por este decreto *"no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes"*.

De acuerdo con el artículo 3 del citado Decreto, sobre garantías para la medida de cuarentena nacional, *"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 34 actividades o casos:

- Dicho artículo señala, entre sus 5 párrafos, que *"las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones"*.
- Establece, igualmente, que *"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 del Interior"*.
- Entre las excepciones están, por ejemplo: asistencia y prestación de servicios de salud; adquisición de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, entre otros); desplazamiento a servicios bancarios y notariales; asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
- También, las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, y las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las veterinarias.
- 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.
- Igualmente, 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 COVID-19, así como de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

- También, la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, y carcelarios y penitenciarios, y las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público y aseo.

v.- Conexidad del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 con los presupuestos constitucionales en el invocados, y su relación con el estado de emergencia declarado y el decreto que adopta medidas para conjurarlo. Establecido lo anterior, pasará la Sala a determinar si existe conexidad entre lo ordenado en el decreto proferido por la Alcaldía del Municipio de Luruaco – Atlántico objeto del presente medio de control inmediato, y los fundamentos constitucionales en el invocados, así como relación directa y específica con el estado de emergencia declarado (Decreto 417 de 2020) y el decreto que adoptó medidas para conjurarlo (Decreto 457 de 2020).

Como premisa debemos señalar que se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo 417 de 2020, y el decreto que lo desarrolla, 457 de 2020, cuando entre uno y otro hay una correlación directa, aunque este último no sea un decreto legislativo formalmente hablando. Del mismo modo puede verse la conexidad entre el decreto municipal (Decreto 065 de 2020 de Luruaco) objeto de control de legalidad, y el decreto 417 de 2020, a través de la reproducción que el acto administrativo municipal hace de las reglas establecidas en el decreto 457 de 2020, puesto que estas reglas se dictan en relación con el estado de emergencia decretado en el 417 de 2020.

Antes de abordar el análisis sustancial del decreto materia de control, la Sala considera menester señalar que en este se incurrió en errores que podrían llamarse de transcripción que, si bien *prima facie* podría pensarse que solo afectan su forma y/o estética, y por tanto ser irrelevantes para el análisis sustancial, veremos que pueden inducir al error a los ciudadanos, o a la indebida comprensión de lo regulado por el decreto.

Es así como el decreto no tiene **Artículo Primero**, iniciando su parte declarativa con las excepciones que trae a la limitación a la libre circulación de personas y vehículos en el territorio de su competencia que tituló "**PARÁGRAFO**" (Pág. 6). Igualmente, en la numeración del articulado, paso del **Artículo Segundo al Noveno**.

Ahora, el decreto adolece de otros dislates en los cuales incurrió al momento de establecer las excepciones antes referenciadas que, si bien podrían considerarse *a priori Lapsus calami*, al efectuar un análisis más detallado y congruente con lo dispuesto en el acto a través del cual se declaró el estado de excepción y el decreto legislativo que adoptó medidas para

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

conjugarlo, se evidencia que desconoce el núcleo esencial en que estos fundamentan su existencia, apartándose de la conexidad que debe existir entre unos y otros.

En efecto, vemos que, el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020, en su estructura general, se torna acorde con los presupuestos constitucionales invocados ya que, si bien establece unas limitaciones al derecho de locomoción y de movilidad de los ciudadanos del municipio de Luruaco – Atlántico, esto no implica una violación, transgresión o desconocimiento de derechos con carácter fundamental pues, estas limitaciones están dirigidas a garantizar unos bienes superiores y generales, tales como el derecho a la vida, la salud, la seguridad social y la especial protección que el Estado debe brindar a algunas personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo son los adultos mayores y las personas que tienen afectaciones de salud, las cuales son más vulnerables al coronavirus SARS-COV-2 que causa la enfermedad COVID-19, ponderación necesaria, resultando de dicha confrontación la necesidad de morigerar el derecho a la locomoción para garantizar otros igualmente importantes pero que se verían seriamente afectados ante la situación *suigeneris* en que nos encontramos.

No obstante, tal como se anunció, los dislates anunciados contenidos en las excepciones a la restricción de la movilización establecidas en el "PARÁGRAFO" del Decreto materia de análisis cobran vital relevancia, pues, si bien corresponden a una transcripción literal de las establecidas en el artículo 3º del Decreto 457 de 2020, variando solo al momento de acompañarlas con la competencia territorial del alcalde, con los errores cometidos, se altera el sentido o el fin de la excepción que pretende replicar, modificando los sujetos, la situación fáctica, o las condiciones específicas en ellas señaladas.

Aunado a lo anterior, al revisar el cuerpo normativo de los Decretos 418 y 457 de 2020 previamente analizados, vemos que el Decreto 418 de 2020 en sus Art. 2º y 3º, es claro cuando señala la obligación de los alcaldes de seguir y aplicar de manera preferente 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, y en caso de que las autoridades municipales expidan sus propias disposiciones, deberán ser comunicadas previamente y de manera inmediata al Ministerio del Interior ; mientras que el párrafo 5º del Art. 3º del Decreto 457, señala que: "*... 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 del Interior...*" No obstante, el ente territorial no demostró el cumplimiento de los anteriores requisitos, previo a la expedición del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020.

En este orden de ideas, vemos que el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, establece como excepciones al aislamiento preventivo obligatorio, a efectos de garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia en el marco de la emergencia

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitir el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

"Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio.
Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, 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:

(...)

4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*

(...)

28. *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.*

(...)

30. *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.*

(...)

33. *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.*

34. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

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

(...)"

Por su parte, el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020, al desarrollar el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020²⁹ en los apartes antes transcritos, que se refieren a las excepciones al aislamiento preventivo obligatorio a efectos de garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, dispuso:

PARAGRAFO. *Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la*

²⁹ Mediante el cual el Gobierno Nacional adoptó medidas para conjurar el estado de emergencia declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos:

(...)

4. Adolescentes persona mayor de 70 años personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieran asistencia personal capacitado.

(...)

29. Abastecimiento y distribución de los alimentos y bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos dispositivos médicos, limpieza y mercancías de ordinario consumo en espacios de consumo en la población invertida programas sociales del Estado de personas

(...)

31. Realizar un mantenimiento indispensable de empresas industriales dominantes de público privado que la naturaleza producto reproductivo requiere más de superación ininterrumpidamente.

(...)

34. Desplazamiento del personal directivo y docente en instituciones públicas y privadas para mitigar y atender la emergencia sanitaria por casual coronavirus.

35. La construcción de infraestructuras para prevenir mitigar y atender las necesidades por causa del coronavirus.

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Las personas que desarrollan actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas ética en el ejercicio de sus funciones parágrafo.*

Procederá ahora la Sala a confrontar el decreto materia de control inmediato de legalidad, con el Decreto que pretende desarrollar, conforme lo transcrito precedentemente, a efectos de demostrar que con los errores del ente territorial se varía el sentido o el fin de la excepción que pretende replicar, variando los sujetos, la situación fáctica, o las condiciones específicas en ellas señaladas.; lo anterior, en los siguientes términos:

- (i) Al comparar el numeral 4º de los decretos antes descritos, vemos que la alcaldía del municipio de Luruaco – Atlántico en el decreto materia de análisis, establece como excepción al aislamiento preventivo obligatorio a los "...**Adolescentes persona mayor de 70 años personas con discapacidad** y enfermos con tratamientos especiales que requieran asistencia personal capacitado; mientras que el numeral replicado del Decreto 457 de 2020 señala como excepción a la limitación de locomoción, la: "...**4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.**"

Vemos como restringió el alcance de la excepción hasta el punto de dejar

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

desprotegidos a un segmento de la población con protección reforzada y a la cual van destinadas las medidas de protección establecidas al momento de decretarse el estado de excepción al ser población vulnerable, sin determinar qué actividad es la permitida.

- (ii) Siguiendo con el análisis comparativo, observa la Sala que en el Decreto 065 de 2020, el municipio de Luruaco – Atlántico, a pesar del aislamiento preventivo, permite en su numeral 29º la movilidad destinada al: *"...Abastecimiento y distribución de los alimentos y bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos dispositivos médicos, limpieza y mercancías de ordinario consumo en espacios de consumo **en la población invertida** programas sociales del Estado de personas..."* (Negrillas fuera de texto)

No obstante, en el Núm. 28º del artículo 3 del decreto 457 de 2020, esta actividad es permitida, pero *"...**en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas...**"*, siendo evidente como la falta de claridad e indeterminación por parte del ente territorial en cuanto a la especificidad del fin de la actividad permitida, desnaturaliza la existencia de la excepción.

- (iii) Igualmente se incurre en error en la redacción del numeral 31º del Decreto 065 de 2020, en tanto faltó incluir al inicio de la excepción la frase: *"**Las actividades estrictamente necesarias para operar y...**"*, tal como se dispuso en el Núm. 30º del Decreto 457 de 2020; permitirle aquella redacción al ente territorial, implicaría la introducción de una excepción totalmente diferente a la que pretende replicar al hacerla más laxa; ahora, conforme las ordenaciones establecidas en los artículos 2 y 3 del Decreto 418 de 2020 y Par. 5º del artículo 3º del Decreto 457 de 2020, al constituir una nueva excepción, debió ser previamente anunciada al Ministerio del Interior, de lo cual no reposa prueba en el plenario.

Así mismo, tenemos que la redacción *"31. Realizar un mantenimiento indispensable **de empresas industriales dominantes de público privado** que la naturaleza productiva requiere más de superación ininterrumpidamente."* (Negrillas fuera de texto), es confusa, pareciera indicar que la excepción solo está destinada a aquellas empresas público – privadas dominantes del sector, lo que dejaría por fuera a todas aquellas empresas públicas o privadas que *"... por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente."*, tal como lo señala el Núm. 30º del Decreto 457 de 2020.

- (iv) Siendo el turno de la excepción establecida en el Núm. 34 del Decreto 065 de 2020, vemos que en esta se permite el *"... Desplazamiento del personal directivo y docente en instituciones públicas y privadas para mitigar y atender la emergencia sanitaria por*

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

casual coronavirus.", mientras que el Decreto 457 de 2020 señala como excepción la siguiente: "33. 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.", con lo cual se omite la mayor restricción que impone el decreto legislativo nacional.

- (v) En el Núm. 35 del Decreto 065 de 2020, se señala como excepción a la restricción de la movilidad "...La construcción de infraestructuras para prevenir mitigar y atender las necesidades por causa del coronavirus", lo cual difiere de la excepción dispuesta en el Núm. 34 del Decreto 457 de 2020, la cual señala lo siguiente: "**34. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.**" (Negritas y subrayas fuera de texto)

La redacción efectuada por el ente territorial, constituye una excepción totalmente diferente a la que pretende replicar al hacerla más laxa; ahora, conforme las ordenaciones establecidas en los artículo 2 y 3 del Decreto 418 de 2020 y Par. 5º del artículo 3º del Decreto 457 de 2020, al constituir una nueva excepción, debió ser previamente anunciada al Ministerio del Interior, de lo cual no reposa prueba en el plenario.

- (vi) Por último, en el Parágrafo 1º del artículo tercero del decreto 457 de marzo de 2020, se exige que: "... Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán **estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.**"; no obstante, en el decreto de la Alcaldía de Luruaco objeto de control automático se señala lo siguiente: "**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Las personas que desarrollan actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas **ética** (sic) en el ejercicio de sus funciones **parágrafo** (sic)". Es claro que la redacción efectuada por el ente territorial es desafortunada y no cumple con el fin contenido en la norma, que no es otro que exigir que las personas que consideren que su actividad o profesión encuadra dentro de las excepciones al aislamiento preventivo, así lo acrediten identificándose plenamente, lo cual no se compadece de la redacción del parágrafo segundo del Decreto 065 de 2020.

Así las cosas, deberá la Sala declarar la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO" del decreto 065 de 2020, de conformidad con los argumentos precedentes, ya que, al establecer las excepciones allí contenidas, contrarió lo establecido en el Decreto 457 de marzo de 2020, que pretende desarrollar, destacando que si bien este decreto no tiene carácter legislativo, los principios de la tutela real y efectiva habilitan a la Sala para decretar la nulidad de los apartes señalados por cuanto los mismos

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

alteran de manera relevante el orden jurídico que proviene del decreto en que se fundamenta, tornándose en disposiciones arbitrarias, carentes de una razonable lógica, acorde con los fines que la normatividad persigue frente a la situación de emergencia desatada por el coronavirus COVID 19.

6.4.2.2.- Estudio de legalidad de otros aspectos del decreto. Precisado lo anterior, la Sala pasará a revisar otros aspectos del decreto cuya legalidad se analiza, relativos a medidas adicionales a las establecidas en los Decretos 417, 418 y 457 de 2020, tales como: i) la obligación de hoteles y hostales de informar el movimiento y estadía de sus huéspedes, ii) la implementación de una medida de pico y cédula para hacer compras en supermercados, iii) la imposición de un menor aforo en el transporte público de pasajeros; y, iv) la suspensión de atención al público de manera presencial en las dependencias de la administración municipal. Lo anterior, a fin de determinar si en estas materias el decreto se aviene al ordenamiento jurídico.

Dichas medidas resultan ser disímiles de las planteadas en los Decretos 417, 418 y 457 de 2020; no obstante, un examen de estas arroja, en general, que ellas siguen guardando conexidad con la medida de confinamiento general, estando acordes con las facultades ordinarias de orden constitucional y legal adscritas a los alcaldes municipales, en especial, las conferidas por los artículos 2º, 49, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991; las Leyes 136 de 1994, 1751 de 2015, 1523 de 2012; artículos 84, 86, 202, 204 y 205 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia); el Decreto Nacional 780 de 2016; y, las Resoluciones 380, 385 Y 470 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

En efecto, estas medidas, lo que buscan es mantener un control general sobre la población, evitando aglomeraciones en el transporte público y en sitios de gran afluencia de público como supermercados y oficinas administrativas, con el fin de que se pueda guardar el distanciamiento social establecido por la OMS (mínimo un metro de distancia), siendo esto lo que precisamente se persigue con el decreto legislativo: el aislamiento preventivo en casa, el menor contacto social y el distanciamiento social, para lo cual es necesario limitar la circulación de las personas en el territorio nacional, a fin de evitar la mayor propagación del coronavirus COVID19.

No obstante, la lectura anterior no se predica de lo dispuesto por el alcalde del Municipio de Luruaco Atlántico en el **artículo Décimo Segundo** del Decreto 065 de 24 de marzo de 2020 pues, con este artículo se suprime y/o afecta el núcleo esencial del derecho de petición, sometido a reserva de ley estatutaria y de gran importancia para la estabilidad institucional. El referido artículo señala:

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO: *Suspender de manera temporal y excepcional, los términos para dar respuestas a derechos de petición, consultas, actuaciones administrativas, procesales, procesos coactivos, y en general todas aquellas diligencias que debieran darse tramite, mientras dure el estado excepcional decretado por el Gobierno.*

La Ley 137 de 1994 o Ley Estatutaria de los Estados de Excepción reguló, entre otros aspectos, la prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos, los derechos intangibles, los mecanismos de control a la limitación de derechos y garantías. Por ello, la Corte Constitucional de Colombia, mediante Sentencia C-179 de 1994, la declaró exequible en la mayoría de sus apartados, pero advirtió que las facultades excepcionales del Presidente no pueden rebasar el núcleo esencial de los derechos fundamentales³⁰, y que únicamente se pueden utilizar cuando la situación perturbadora así lo reclame (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-179 de 1994, 1994).

La Corte Constitucional ha señalado que se configura una **situación de arbitrariedad cuando el Gobierno Nacional, en el marco de un estado de excepción, dicta medidas que exceden límites expresamente trazados por la Constitución Política, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; refiriéndose específicamente a la prohibición de afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales, procurándose que el Estado de Excepción se desarrolle siempre dentro de los cauces institucionales.**³¹

En este punto se debe armonizar el planteamiento de la Corte constitucional con el del consejo de estado que citamos en acápites anteriores, relativo a la tutela real y efectiva que habilita a conocer en control inmediato de legalidad de los actos territoriales que contravengan normas superiores cuandoquiera que desarrollan decretos que no obstante no ser decretos legislativos desde el punto de vista formal, materialmente guardan conexidad con el estado de excepción, así:

*"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***

³⁰ Ley 137 de 1994. artículo 6. ausencia de regulación: En caso de que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no tratado en la presente ley, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio (Congreso de la República, 1994).

³¹ Sentencia C-742 de 2015.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

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 de 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." (Resaltado en negrillas no es del texto original)

Si bien es cierto que en acápites anteriores se dijo que la restricción de libertades se justifica para proteger al conglomerado social, haciéndose necesaria la ponderación de derechos y principios de índole fundamental, confrontándose de esta manera un derecho fundamental con otro a través del mecanismo de la ponderación, 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, esto no significa que se puede suprimir o afectar el núcleo esencial de un derecho, sobre todo si el mismo es un derecho como el de petición, sometido a reserva de ley estatutaria y de gran importancia para la estabilidad institucional.

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho que tienen todas las personas a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. En desarrollo del Texto Superior, la Ley 1755 de 2015³² reguló todo lo

³² "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". Se destaca que Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

concerniente al derecho fundamental de petición, en los términos señalados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo³³.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional se ha referido al derecho de petición, precisando que el contenido esencial de este derecho comprende: (i) la posibilidad efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo; (iii) una respuesta de fondo o contestación material, lo que implica una obligación de la autoridad a que entre en la materia propia de la solicitud, según el ámbito de su competencia, desarrollando de manera completa todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta) y excluyendo fórmulas evasivas o elusivas³⁴.

Conforme lo anterior, es claro que el núcleo esencial del derecho de petición se afecta en aquellos eventos en que las autoridades se niegan a recibir a una petición, o **se niegan a darle trámite a alguna que ya fue recibida**. Ello debido a que el núcleo de este derecho reside no solo en la posibilidad de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, pues, esto de nada sirve ante la imposibilidad de obtener una respuesta oportuna, clara y concreta respecto de lo solicitado. De nada servirá para el reconocimiento y amparo del derecho fundamental de petición, o su regulación, poder elevar una petición si ya la autoridad ha dispuesto de forma por demás irregular, suspender de manera temporal y excepcional, los términos para dar respuestas a los derechos de petición pendientes de resolución.

Es así como la afectación al núcleo esencial del derecho de petición es clara, conforme lo establecido en el artículo 12 del Decreto 065 de 24 de marzo de 2020, en tanto el mismo se ordena: "... **Suspender de manera temporal y excepcional, los términos para dar respuesta a derechos de petición, consultas...** y en general **todas aquellas diligencias que debieran darse trámite, mientras dure el estado excepcional decretado por el Gobierno Nacional**"

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", destinó el Título II de la Primera Parte, artículos 13 a 33, al derecho de petición, dividiendo la materia en tres capítulos referidos a las reglas generales del derecho de petición ante autoridades, las reglas especiales del derecho de petición ante autoridades y el derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, respectivamente. Este título fue declarado inexecutable por la Sentencia C-818 de 2011 por violación de la reserva de ley estatutaria, otorgándole al Congreso un plazo de dos años para la expedición de la respectiva ley. Consultar, entre otras, las Sentencias C-818 de 2011 y T-487 de 2017.

³³ Ley 1755 de 2015. "Artículo 13. *Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades*. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma". Ver, entre otras, las Sentencias T-451 y T-687 de 2017.

³⁴ Cfr. Sentencia C-T-251 de 2008. Citada en la Sentencia T-487 de 2017.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

La anterior medida, es abiertamente desproporcionada y no se compadece con los postulados constitucionales y normativos que sirvieron de fundamento al decreto materia de análisis, y mucho menos con las medidas presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020, y que llevaron a la declaratoria del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional" por parte del Presidente de la República a efectos de contener el contagio del COVID-19.

En efecto, dentro de los presupuestos valorativos y de necesidad que motivaron la declaratoria del estado de excepción, no afloró alguno que indicara la afectación del núcleo esencial del derecho fundamental de capital importancia para el desarrollo del ser humano y de la comunidad en general, de la actividad de la administración en general. Destacamos, lo dispuesto por el ente territorial en el Artículo Décimo Segundo del Decreto 065 de 24 de marzo de 2020 no es un límite, es la supresión del ejercicio de un derecho fundamental. Si bien en el decreto se aduce la temporalidad de la medida para poder afectarlo, omite tener en cuenta que el estado de emergencia puede extenderse por un lapso superior al inicialmente decretado.

En este caso, el test de proporcionalidad nos indica que ha debido verificar la Alcaldía de Luruaco – Atlántico si existían otros medios alternativos, distintos a suspender el trámite de las peticiones para conjurar la crisis, para evitar la extensión de la pandemia. Ello con el fin de restringir en menor grado el derecho a formular peticiones y obtener pronta respuesta.

En acápite anterior se resaltó que en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por parte del Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, se consideró como una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, 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 a la vida y la salud de los colombianos.**

Es así como a través de la Directiva Presidencial No. 02 de 12 de marzo de 2020, dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del asunto que nominó: "Medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones –TIC–", se dieron directrices para el trabajo en casa por medio del uso de las TIC, así como el uso de herramientas colaborativas.

Esto permite afirmar, que el hecho de que se deba omitir la atención personalizada al usuario, no obsta para que éste no pueda esperar respuesta a las peticiones que eleve, teniendo en cuenta que existen las herramientas tecnológicas necesarias para recibir

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

peticiones y resolverlas dentro de los términos de ley o sus prorrogas, en virtud de lo contemplado en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015. En conclusión, se incurre en abierta arbitrariedad al haberse afectado, sin justificación alguna, el núcleo esencial del derecho de petición.

Ahora, llama la atención de esta Corporación que la Alcaldía del Municipio de Luruaco – Atlántico, dispuso ciertamente de estos mecanismos en el Decreto No. 065 de 2020, al señalar en los Parágrafos Primero y Segundo del Artículo Decimo Primero lo siguiente:

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: *Suspender de manera temporal y excepcional, la atención al público de manera presencia desde el 24 de marzo de 2020 a las 23:59 en todas las dependencias de la Administración Municipal, incluyendo aquellas que se encuentren fuera del Palacio Municipal.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *La recepción de la correspondencia se realizará exclusivamente de manera virtual a través del correo electrónico: alcaldia@luruacoatlantico.gov.co, quien se encargará de redireccionar a la dependencia encargada.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Habilítase un chat virtual en la página web del municipio, para la atención al ciudadano, el cual se encuentra ubicado en el apartado superior derecho de la página principal, opción Atención al Ciudadano.*

Vemos como se disponen los mecanismos tecnológicos del caso, para la recepción de peticiones, tales como la página web (chat virtual) y correo electrónico de la alcaldía, que permite mantener una interrelación constante entre la administración pública y la ciudadanía, sin necesidad de suspenderlo indefinidamente.

En este punto es menester señalar, que el Gobierno Nacional con la expedición del Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020³⁵, a efectos de conjurar la crisis, optó por ampliar términos para resolver las peticiones. Lo anterior lo justificó con los siguientes argumentos:

"...Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, «Salvo horma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes

³⁵ «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción [...]».

Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada..."

No obstante, la Sala advierte que la facultad de ampliación de términos en materia de derechos de petición implica una modificación legislativa, que en tiempos normales corresponde al Congreso de la República mediante una ley estatutaria y en estados de excepción como el que nos encontramos actualmente, al Gobierno Nacional, como en efecto hizo en virtud de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Nacional.

Por lo tanto, atendiendo el carácter legislativo que implicaba la medida adoptada finalmente por el Gobierno nacional, la misma no podía estar incluida en un acto de jerarquía inferior como lo es el decreto expedido por la alcaldesa del Municipio de Luruaco – Atlántico, a quien le estaba vedado afectar la legislación para ampliar el término para la resolución de una petición, ni mucho menos para restringir el núcleo esencial de un derecho, como en efecto lo hizo.

Lo anterior lleva a la Sala, en ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, a declarar la nulidad del **ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO** del Decreto 065 de 24 de marzo de 2020, en tanto suspende de **manera temporal y excepcional**, los **términos para dar respuesta a derechos de petición, consultas y diligencias**; lo que se traduce en una arbitrariedad y se erige, a su vez, en causal de nulidad por violación de La ley 137 de 1994 en sus artículos 6º y 7º que establecen la prohibición de no afectación del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

6.4.2.3.- Proporcionalidad. En cuanto a la proporcionalidad de las medidas contenidas en el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020, se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

Como ya se indicó, el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 tiene como fin adoptar medidas excepcionales que habían sido tomadas en el orden nacional, contenidas en los Decretos 417, 418 y 457 de 2020, con el objeto de gestionar y promover acciones de aislamiento social para la contención y control de la propagación del nuevo coronavirus (COVID-19) en el territorio de su competencia; para lo cual se dispusieron medidas generales relativas al Aislamiento Preventivo Obligatorio o cuarentena durante el periodo de tiempo establecido y como medida para enfrentar la pandemia; y, con el fin de que el aislamiento se haga efectivo, la norma "limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional", con 35 excepciones que buscan garantizar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Las medidas, adoptadas en el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020, sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que le sirven de sostén como quiera que, como se expuso, exceptuando lo dispuesto en el Artículo Decimo Segundo respecto del derecho de petición, las medidas encuentran respaldo constitucional, jurisprudencial y normativo, resultando ser proporcionadas y necesarias para alcanzar el fin que persigue la declaratoria del Estado de Excepción y lo establecido en el decreto 457 de marzo de 2020 que lo desarrolla.

Las órdenes de no circulación impuestas por el decreto expedido por la Alcaldía de Luruaco – Atlántico están directamente relacionadas con la finalidad de la declaratoria del estado de excepción, esto debido a que, tal como lo ha dicho la comunidad científica, y por la experiencia de otros países, con un mayor aislamiento social se logra una menor propagación del coronavirus COVID19. Se cumple entonces, con el juicio de finalidad en tanto la medida, como es notoriamente conocido, ayuda a la superación de la pandemia, ora conjurando su propagación o ayudando a aplanar la curva de propagación.

En ese orden, las decisiones de carácter administrativo contenidas en el decreto están plenamente justificadas como quiera que resulta palmario que buscan proteger a un sector de la población cuyos derechos fundamentales se encuentran en unos casos amenazados y en otros conculcados.

6.5.- Conclusión. Conforme el análisis que antecede, la Sala concluye lo siguiente:

6.5.1.- Que el Decreto está suscrito por la Alcaldesa del municipio de Luruaco – Atlántico en uso de sus facultades constitucionales y legales (factor sujeto), adoptando unas medidas que habían sido tomadas en el orden nacional con el objeto de gestionar y promover acciones para la contención y control de la propagación del nuevo coronavirus (COVID-19) en el

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*.

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

territorio de su competencia, por lo que se trata de un acto administrativo general (factor objeto), cumpliendo de esta forma con la exigencia de validez formal de este tipo de actos administrativos.

6.5.2.- La Sala declarara la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO" del decreto 065 de 2020, de conformidad con los argumentos precedentes; teniendo en cuenta que, al establecer las excepciones contenidas en esos numerales, contrarió lo establecido en materia de excepciones a la orden de aislamiento, en el Decreto 457 de marzo de 2020, que pretende desarrollar.

6.5.3.- Al haberse afectado el núcleo esencial del derecho de petición con lo dispuesto en el ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO del Decreto 065 de 24 de marzo de 2020, en tanto suspende de manera temporal y excepcional, los términos para dar respuesta a derechos de petición, consultas y diligencias, la Sala declarara su nulidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de La ley 137 de 1994.

6.5.4.- Que en lo demás, existe clara conexidad y proporcionalidad entre las disposiciones del decreto territorial y las normas constitucionales citadas, los motivos expuestos en el decreto declarativo del estado de emergencia y el articulado del decreto presidencial que lo desarrolla.

VII. Decisión.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Plena de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero. – DECLÁRASE la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO" del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. – DECLÁRASE la nulidad del ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, al haberse afectado con el mismo el núcleo esencial del derecho de petición, conforme los argumentos expuestos en la parte motiva del presente proveído.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

Tercero. – En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

Cuarto. – Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web del Tribunal Administrativo del Atlántico, ubicado en el siguiente link: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-atlantico/sentencias, mediante aviso que se fijara> por el término de diez (10) días, anunciando el sentido de la presente decisión respecto del proceso de control inmediato de legalidad del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Luruaco – Atlántico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 186 de la ley 1437 de 2011; así mismo, deberá notificar esta decisión al buzón de notificaciones judiciales del del municipio de Luruaco – Atlántico, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

Quinto. – Notificar personalmente esta providencia al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

Sexto. - Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la presente decisión fue aprobada por los integrantes de la Sala Plena de esta Corporación en sesión del día jueves once (11) de junio de 2020, con el salvamento de voto del H. 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.



OSCAR WILCHES DONADO

MAGISTRADO PONENTE

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00166-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Luruaco – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones".

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad de los numerales 4º, 29º, 31º, 34º, 35º y PARÁGRAFO SEGUNDO del "PARÁGRAFO", y del artículo 12º del Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 "Por medio del cual se acogen las disposiciones presidenciales establecidas en los Decretos 417, 418, 457 de 2020 en todo el municipio de Luruaco – Atlántico y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. En lo demás, **DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 065 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Luruaco – Atlántico, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.



JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO
PRESIDENTE