



Riohacha Distrito Especial, Turístico y Cultural, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>Proceso</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Radicado</b>	44-001-23-40-000-2020-00052-00
<b>Entidad remitente</b>	Municipio de Uribía
<b>Norma objeto de control</b>	Resolución No. 196 de 17 de marzo de 2020
<b>Temas</b>	Requisitos del control inmediato de legalidad
<b>Sentencia No.</b>	02
<b>Instancia</b>	Única
<b>Magistrada Ponente</b>	Hirina del Rosario Meza Rhénals

### I. OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

Con fundamento en lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, se pronuncia la sala plena del tribunal administrativo de La Guajira en torno al control inmediato de legalidad de la resolución No. 196 de 17 de marzo de 2020, expedida por el alcalde del municipio de Uribía, por medio de la cual se *“declara la emergencia sanitaria en toda la jurisdicción territorial del municipio de Uribia, en consideración a la declaratoria de emergencia sanitaria nacional adoptada mediante resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020”*.

### II. ANTECEDENTES

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

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

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



4. El 17 de marzo de 2020, el alcalde del municipio de Uribí – La Guajira expidió la referida resolución No. 196 de 17 de marzo de 2020, cuyo control inmediato de legalidad correspondió por reparto al despacho de la Magistrada que elabora la ponencia.

5. El asunto ingresó al despacho ponente con el fin de elaborar proyecto de fallo el 3 de junio de 2020.

### 2.1. Acto sometido a control

El texto de la de la resolución objeto de control es del siguiente tenor literal:

	REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA ALCALDÍA DE URIBIA NIT. 892.115.155-4 CAPITAL INDÍGENA DE COLOMBIA		
	CÓDIGO: 100.02.02.01 COMUNICACIONES OFICIALES	VERSIÓN 2013 DESPACHO DEL ALCALDE	

#### RESOLUCIÓN No. 196 DE MARZO 17 DE 2020

**“POR LA CUAL EL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA EN TODA LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE URIBIA, EN CONSIDERACIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL ADOPTADA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020”.-**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE URIBIA LA GUAJIRA**, en uso de sus Facultades Legales, en especial las conferidas por los Artículos 209 y 211 de la Constitución Nacional, Artículo 49 de La Ley 446 de 1998, Artículo 159 del C.P.A.C.A, Resolución No. 385 del 12 de Marzo de 2020, y demás Normas Concordantes y,

#### CONSIDERANDO:

Que el Artículo 2 de la Constitución Política Colombiana establece que las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.-

Que de conformidad con el Artículo 209 de la Constitución Política, la Función Administrativa este al servicio de los Intereses Generales y se desarrolla con fundamento en los Principios de Igualdad, Moralidad, Eficacia, Economía, Celeridad, Imparcialidad y Publicidad, mediante la Descentralización, la Delegación y la Desconcentración de Funciones.-

Que el Numeral 3 del Artículo 315 de la Constitución Política, señala que son atribuciones del Alcalde dirigir la Acción Administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las Funciones y la Prestación de los Servicios a su cargo.-

Que el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 385 del Día 12 del Mes de Marzo De 2020 declaró la **“EMERGENCIA SANITARIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL HASTA EL 30 DE MAYO DE 2020”.-**

Que entre otras Consideraciones el Gobierno Nacional soportó la Declaratoria en los siguientes derroteros:

“[...]”

Que el artículo 49 de la Constitución Política determina, entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud”.-

Calle 12 No. 8 – 61  
[contactenos@uribia-laquajira.gov.co](mailto:contactenos@uribia-laquajira.gov.co)  
[alcaldia@uribia-laquajira.gov.co](mailto:alcaldia@uribia-laquajira.gov.co)  
[despacho@uribia-laquajira.gov.co](mailto:despacho@uribia-laquajira.gov.co)  
<http://www.uribia-laquajira.gov.co/>





	REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA ALCALDÍA DE URIBIA NIT. 892.115.155-4 CAPITAL INDÍGENA DE COLOMBIA		
	CÓDIGO: 100.02.02.01 COMUNICACIONES OFICIALES	VERSIÓN 2013 DESPACHO DEL ALCALDE	

**RESOLUCIÓN No. 196 DE MARZO 17 DE 2020**

**“POR LA CUAL EL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA EN TODA LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE URIBIA, EN CONSIDERACIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL ADOPTADA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020”.-**

Que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el Artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como una de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que dicha norma, en el artículo 10°, enuncia como deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, los de “propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad” y de “actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas”.

Que la Ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y al tenor del Título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que, el artículo 598 ibidem establece que, “toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes”.

Que el artículo 489 ibidem determina que el Ministerio de Salud y Protección Social, o su entidad delegada, será la autoridad competente para ejecutar “acciones de vigilancia epidemiológica y de control de saneamiento de áreas portuarias, naves y vehículos.

Todas las entidades que participen en el tráfico internacional y en actividades de las áreas portuarias, deberán dar respaldo y prestar su apoyo al Ministerio de Salud o su entidad delegada para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentaciones”.

Que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1438 de 2011 el bienestar del usuario es el eje central y núcleo articulador de las políticas en salud.

Que el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1.4.3 indica que el Ministerio de Salud y Protección Social, como autoridad sanitaria del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, “sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de

Calle 12 No. 8 – 61  
 contactenos@uribia-laquajira.gov.co  
 alcaldia@uribia-laquajira.gov.co  
 despacho@uribia-laquajira.gov.co  
 http://www.uribia-laquajira.gov.co/



	REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA ALCALDÍA DE URIBIA NIT. 892.115.155-4 CAPITAL INDÍGENA DE COLOMBIA		
	CÓDIGO: 100.02.02.01 COMUNICACIONES OFICIALES	VERSIÓN 2013 DESPACHO DEL ALCALDE	

**RESOLUCIÓN No. 196 DE MARZO 17 DE 2020**

**“POR LA CUAL EL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA EN TODA LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE URIBIA, EN CONSIDERACIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL ADOPTADA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020”.-**

carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada”.

Que de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.”

Que tal como se ha establecido a la fecha, no existe un Medicamento, Tratamiento o Vacuna a través de los cuales las Comunidades Nacionales puedan hacer frente al Virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de la Comunidad Científica experta en materia de Salud la forma más efectiva de evitar el Contagio es tener una higiene permanente de manos y mantener sitios de afluencia de Público debidamente esterilizados.-

Que el 9 de marzo de 2020, el Director General de la OMS recomendó, en relación con el COVID-19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentre cada país, invocó la adopción prematura de medidas con un Objetivo común a todos los países: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus para lo cual los países sin casos; con casos esporádicos y aquellos con casos agrupados deben centrarse en encontrar, probar, tratar y aislar casos individuales y hacer seguimiento a sus contactos.-

Que la OMS declaró 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 anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio de los casos existentes.-

Que con base en dicha declaratoria, el Estado Colombiano adoptó la Acción Urgente y Extraordinaria de declarar la Emergencia Sanitaria en todo el Territorio Nacional, para efectos de lograr la Contención del Virus y su Mitigación.-

Calle 12 No. 8 – 61  
 contactenos@uribia-laquajira.gov.co  
 alcaldia@uribia-laquajira.gov.co  
 despacho@uribia-laquajira.gov.co  
 http://www.uribia-laquajira.gov.co/





	REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA ALCALDÍA DE URIBIA NIT. 892.115.155-4 CAPITAL INDÍGENA DE COLOMBIA		
	CÓDIGO: 100.02.02.01 COMUNICACIONES OFICIALES	VERSIÓN 2013 DESPACHO DEL ALCALDE	

**RESOLUCIÓN No. 196 DE MARZO 17 DE 2020**

**“POR LA CUAL EL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA EN TODA LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE URIBIA, EN CONSIDERACIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL ADOPTADA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020”.-**

Que no Obstante que en el Municipio de Uribia no se ha presentado hasta la fecha de Emisión de la presente Resolución ningún caso de Corona Virus o COVID-19 y de acuerdo a lo establecido por el Gobierno Nacional, a las Consideraciones señaladas y en razón a las Condiciones Geográficas y Poblacionales del Municipio de Uribia la Administración Municipal adoptará de igual forma las Acciones Urgentes y Extraordinarias para efectos de impedir el Contagio del Virus COVID-19 en la Jurisdicción Territorial del Municipio de Uribia.-

Que de consuno con las Directrices Nacionales la decisión que se adoptará a través del presente Acto Administrativo contendrá medidas que buscan limitar las Posibilidades de Contagio para los habitantes y visitantes del Municipio de Uribia en todos los espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en torno a las Medidas de Protección que se deben adoptar para efectos de lograr los Objetivos planteados a través de este Acto Administrativo.-

Que en armonía con la decisión nacional y en aras de lograr la debida protección de la salud de los habitantes del Municipio de Uribia, es procedente, amen de necesario, declarar la Emergencia Sanitaria en el Municipio De Uribia, por causa del coronavirus COVID-19 y establecer disposiciones para su implementación.-

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1: DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA:** Declárase la Emergencia Sanitaria en toda la Jurisdicción Territorial del Municipio de Uribia, Capital Indígena de Colombia, hasta el Día 30 del Mes de Mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha señalada sea por Directriz emanada del Gobierno Nacional o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o. *Contrario Sensu* si las Causas o Motivos del presente Acto Administrativo persisten o se incrementan, podrá ser Prorrogada.-

**ARTÍCULO 2: MEDIDAS SANITARIAS:** Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

Calle 12 No. 8 – 61  
contactenos@uribia-laguajira.gov.co  
alcaldia@uribia-laguajira.gov.co  
despacho@uribia-laguajira.gov.co  
http://www.uribia-laguajira.gov.co/



	REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA ALCALDÍA DE URIBIA NIT. 892.115.155-4 CAPITAL INDÍGENA DE COLOMBIA		
	CÓDIGO: 100.02.02.01 COMUNICACIONES OFICIALES	VERSIÓN 2013 DESPACHO DEL ALCALDE	

**RESOLUCIÓN No. 196 DE MARZO 17 DE 2020**

**“POR LA CUAL EL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA EN TODA LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE URIBIA, EN CONSIDERACIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL ADOPTADA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020”.-**

**2.1.-** Suspender los Eventos con Aforo de más de 50 Personas. Las Acciones correspondientes para efectos de lograr la Vigilancia del Cumplimiento de esta Medida estarán en cabeza de la Secretaría de Gobierno y Asuntos Administrativos del Municipio.-

**2.2.-** Ordenar a los Propietarios o Responsables de los Establecimientos Comerciales y Mercados Deberán adoptar Medidas Higiénicas en los Espacios o Superficies de Contagio y las Medidas de Salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la del personal que tengan en el desempeño de labores.-

**2.3.-** Prohibir el Atrque el Atrque de Naves de Pasaje de Tráfico Marítimo Internacional en los Puertos de “Puerto Nuevo” y “Puerto Estrella” así como el Desembarque de Pasajeros, Tripulación y Descargue de Equipaje de estas Naves en dichas instalaciones. Si la Secretaría de Salud Municipal determina que es procedente la circulación de Pasajeros y Equipajes por no existir riesgo de Contagio de COVID 19 se permitirá el Atrque y Desembarque de Pasajeros y Equipaje, de acuerdo con el Protocolo que esta Autoridad determine.-

**2.4.-** Las Administraciones de los Hoteles, Hostales, Restaurantes, Sitios de Expendio de Comidas Preparadas y Servidas deberán Adoptar Medidas Higiénicas en los espacios o superficies que puedan generar contagio del Virus COVID 19.-

**2.5.-** Adóptense las medidas necesarias en aras de impulsar la Prevención y Control Sanitario en las Dependencias de la Administración Central y en toda y cada una de las Dependencias que se encuentren Descentralizadas, para lo cual se podrá Restringir el Acceso y la Atención del Público en General, todo en aras de evitar la propagación del COVID-19, de igual forma se adoptarán medidas concernientes a la Distribución de Horarios de cumplimiento de las Labores por parte del Personal a cargo de las distintas Dependencias de la Administración Municipal.-

**2.6.-** Los Responsables de los Medios u Operadores de Transporte Público [Cooperativas y otras formas de Asociación] con asentamiento en el Municipio de Uribia deberán Adoptar las Medidas Higiénicas y demás que les correspondan para evitar el Contagio y la Propagación del COVID-19.-

**2.7.-** Los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes Ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, así como la presente Resolución son de estricto Carácter

Calle 12 No. 8 – 61  
contactenos@uribia-laguajira.gov.co  
alcaldia@uribia-laguajira.gov.co  
despacho@uribia-laguajira.gov.co  
http://www.uribia-laguajira.gov.co/





	REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA ALCALDÍA DE URIBIA NIT. 892.115.155-4 CAPITAL INDÍGENA DE COLOMBIA		
	CÓDIGO: 100.02.02.01 COMUNICACIONES OFICIALES	VERSIÓN 2013 DESPACHO DEL ALCALDE	

**RESOLUCIÓN No. 196 DE MARZO 17 DE 2020**

**“POR LA CUAL EL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA EN TODA LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE URIBIA, EN CONSIDERACIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL ADOPTADA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020”.-**

Vinculante por lo cual las Recomendaciones y Directrices allí impartidas hacen parte del deber Ciudadano de Protección a la Salud de sus iguales, como Obligación Constitucional y Humana.-

**2.8.-** Las estaciones de Radiodifusión sonora con asiento en el Municipio de Uribe, deberán difundir de forma gratuita la situación Sanitaria y las medidas de Protección para la población, de acuerdo con la Información que sea suministrada por la Administración Municipal en los horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.-

**2.9.-** El Municipio de Uribe dispondrá de las Operaciones Presupuestales necesarias para financiar las diferentes Acciones requeridas en el Marco de la Emergencia Sanitaria que a través de este Acto Administrativo se Declara.-

**2.10.-** Ordenar a La Secretaría De Salud Municipal coordinará con las EPS e IPS, ubicadas en la Jurisdicción Territorial del Municipio los diferentes Procesos y Estrategias que desde el Nivel Nacional, Departamental y Municipal deban adoptarse para efectos de implementar y desarrollar las Estrategias necesarias para adelantar las actividades de Prevención, Sanidad y Atención, siendo una de ellas la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, para lo cual deberá emplear los distintos Canales que el Ministerio de Salud y Protección ha dispuesto.-

**Parágrafo:** Estas medidas son de Inmediata Ejecución, tienen Carácter Preventivo, Obligatorio y Transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las Sanciones a que hubiere lugar.-

**ARTÍCULO 4: MEDIDAS PREVENTIVAS DE AISLAMIENTO Y CUARENTENA:** Las Medidas Preventivas de Aislamiento y Cuarentena Adoptadas, y las que se llegaren a Adoptar, por parte del Gobierno Nacional, serán aplicadas en caso que llegue a ser Necesario, por un término de 14 días, tal como lo estableció la Resolución No. 380 del 2020.-

**ARTÍCULO 5: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS:** La Violación e Inobservancia de las medidas adoptas mediante presente Acto Administrativo, dará lugar a las sanciones Penales y Pecuniarias previstas en los Artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.-

Calle 12 No. 8 – 61  
 contactenos@uribia-laquajira.gov.co  
 alcaldia@uribia-laquajira.gov.co  
 despacho@uribia-laquajira.gov.co  
 http://www.uribia-laquajira.gov.co/



	REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA ALCALDÍA DE URIBIA NIT. 892.115.155-4 CAPITAL INDÍGENA DE COLOMBIA		
	CÓDIGO: 100.02.02.01 COMUNICACIONES OFICIALES	VERSIÓN 2013 DESPACHO DEL ALCALDE	

**RESOLUCIÓN No. 196 DE MARZO 17 DE 2020**

**“POR LA CUAL EL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA EN TODA LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE URIBIA, EN CONSIDERACIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL ADOPTADA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020”.-**

**ARTÍCULO 6: CULTURA DE PREVENCIÓN:** Las Instituciones Públicas y Privadas con asentamiento en el Municipio, sus Habitantes en general tienen el Deber de coadyuvar en la Implementación y en el Cumplimiento de las directrices establecidas en la presente Resolución, en las disposiciones Complementarias que se emitan por parte de esta Administración Municipal y de aquellas disposiciones del Orden Nacional. Así mismo en desarrollo del Principio de Solidaridad y de los postulados de respeto al otro, se deberá adoptar una Cultura de Prevención Vital y Minimización del Riesgo.-

**ARTÍCULO 7: VIGENCIA:** La presente Resolución rige a partir de la Fecha de su Publicación.-

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE:**

Dado en Uribe, La Guajira, Capital Indígena de Colombia, a los Diecisiete [17] Días del Mes de Marzo de Dos Mil Veinte [2020].-

**BONIFACIO HENRÍQUEZ PALMAR**  
 Alcalde Municipal de Uribe.-

Calle 12 No. 8 – 61  
 contactenos@uribia-laquajira.gov.co  
 alcaldia@uribia-laquajira.gov.co  
 despacho@uribia-laquajira.gov.co  
 http://www.uribia-laquajira.gov.co/





### **2.3 Trámite procesal impartido**

La magistrada sustanciadora, mediante auto de fecha 2 de abril de 2020 dispuso avocar conocimiento, ordenando i) la fijación de aviso en la web por el término de diez (10) días para que los ciudadanos interesados y la autoridad que expidió el acto objeto de control pudieran intervenir, ii) que una vez vencido el periodo de fijación en lista, se tuviera abierto el proceso a pruebas por el término de diez (10) días, iii) solicitar al municipio, informe sobre trámites y antecedentes de dicho acto y iv) correr en su oportunidad traslado al agente del ministerio público delegado ante este tribunal para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera su concepto.

Según lo reportado por la Secretaría, no se presentaron solicitudes de intervención ciudadana, coadyuvando o impugnando el acto, constando en el expediente que el alcalde del municipio de Uribía intervino para defender la legalidad del acto y el ministerio público emitió concepto.

### **2.4. Intervención del alcalde del municipio de Uribía**

Intervino defendiendo la legalidad de la norma objeto de control, señalando que fue expedida en concordancia con la resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual el gobierno nacional realizó la declaratoria de emergencia sanitaria.

Sostiene que la resolución se expide con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio, para mitigar sus efectos adoptando diferentes medidas de aislamiento obligatorio, y en atención a la población general más vulnerable del municipio.

Añade que las medidas desarrolladas para hacer frente al brote, se adoptaron según recomendaciones y directrices del gobierno nacional.

Argumenta que las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena o las que se llegaren a adoptar serán aplicadas en caso de que llegue a ser necesario por un término de 14 días, tal como lo dispone la resolución No. 380 de 2020.

Finalmente, indica que la administración municipal por error envió la resolución 196 de 2020, pues no está sujeta a control de legalidad, teniendo en cuenta lo expuesto en el considerando del numeral 6, en donde se manifiesta que no fue proferida en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional declarado en el decreto legislativo 417 de 2020, por lo que solicita ordenar el archivo de este procedimiento.

### **2.5. Concepto del Ministerio Público.**

La señora agente del ministerio público solicitó declarar la improcedencia del medio de control. Luego de evocar el marco jurídico atinente a los estados de excepción y la naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad, sostiene que en el sub examine tanto la norma sometida a control como el decreto 417 de 2020, datan de la misma fecha 17 de marzo de 2020 y que al examinar la motivación de la norma sometida a control, se advierte que si bien es una norma de carácter general dictada en ejercicio de funciones administrativas, no fue expedida en desarrollo de un decreto legislativo, pues la declaratoria de estado de excepción fue efectuada en la misma fecha de la resolución.



De igual manera, reitera que la motivación de la resolución no obedece al desarrollo de uno o más decretos legislativos y por ende no es susceptible del medio de control previsto en el artículo 136 de la ley 1437 de 2011.

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Problemas jurídicos.

Corresponde a esta corporación determinar (i) si están acreditados en el presente caso los presupuestos de procedencia para el control inmediato de legalidad respecto a la resolución No. 196 de 17 de marzo de 2020 expedida por el alcalde del municipio de Uribía, por medio de la cual se *“declara la emergencia sanitaria en toda la jurisdicción territorial del municipio de Uribía, en consideración a la declaratoria de emergencia sanitaria nacional adoptada mediante resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020”*.

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

#### 3.2. Tesis.

La tesis del Tribunal es que es improcedente el control inmediato de legalidad de la norma remitida, dado que formalmente no invoca decreto legislativo alguno y materialmente desarrolla competencias ordinarias atribuidas por el ordenamiento jurídico a los alcaldes.

#### 3.3. Argumentación normativa y jurisprudencial.

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

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

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

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

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



conveniencia y oportunidad, sino sobre los elementos consagrados en la Constitución y, posteriormente, en la ley estatutaria de los estados de excepción, ley 137 de 1994<sup>2</sup>.

Así, según lo ha expuesto la corte constitucional *“la regulación constitucional de los estados de excepción responde a la decisión del Constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la Carta, aún en situaciones de crisis o de anormalidad, cuando por razón de su gravedad, tales situaciones no puedan ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado. En estos casos, la institución le otorga poderes excepcionales y transitorios al gobierno nacional, materializados en el reconocimiento de atribuciones legislativas extraordinarias, que le permiten a éste adoptar las medidas necesarias para atender, repeler y superar la crisis o anormalidad surgida.”*<sup>3</sup>

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

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> Ibídem.

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

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



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

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

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

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

### 3.3.2. Del control inmediato de legalidad

Dentro de la amplia gama de controles establecidos para establecer pesos y contrapesos al ejercicio de las facultades otorgadas a las autoridades administrativas en desarrollo de los estados de excepción, se encuentra el control inmediato de legalidad que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo en virtud de lo establecido en la ley 137 de

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

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



1994 “ley estatutaria de los estados de excepción” que señaló en su artículo 20 (subrayas para destacar lo relevante):

*“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”*

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

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

- a)** Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*
- b)** Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*
- c)** Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*
- d)** Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. (...)*

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

La administración pública es en esencia el órgano ejecutivo del Estado, por lo que es este el instrumento de carácter político y técnico al que se encomienda -en principio- la consecución de los propios fines estatales<sup>11</sup> (Guaita, 1962, p. 263). Y se dice en principio, en la medida en que el propósito de satisfacción de las necesidades de carácter general que tiene el Estado, y la administración pública, como ese instrumento específico, no significa que sea el único encargado de la realización de tal fin.

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>13</sup> *Ibídem*.



Sobre el concepto de orden público, jurisprudencialmente se ha sostenido que ha de entenderse como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos<sup>14</sup>. En ese norte, le corresponde al Estado por medio de sus diferentes instituciones garantizar dichas prerrogativas a través de diferentes instrumentos de orden legislativo y administrativo. Esta función estatal introduce, de acuerdo con la corte constitucional en sentencia C-204 de 2019, limitaciones necesarias, razonables, proporcionadas y no discriminatorias, buscando así garantizar la convivencia y la vigencia de los derechos de las personas.

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

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

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

En síntesis, concluye la corte constitucional en la sentencia C-813/14 que el ejercicio del poder de policía, a través de la ley, delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta y establece las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía. Así, el código nacional de seguridad y convivencia ciudadana definió en su artículo 11 el concepto de poder de policía, como la facultad de expedir las normas en materia de policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercida por el congreso de la República, para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento y frente a la función de policía, procedió a definirla en su artículo 16 como la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio

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

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

<sup>16</sup> Ibídem.



del poder de policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia.

En criterio de la corte constitucional, los alcaldes en orden a las facultades otorgadas mediante el artículo 315 de la Carta, detentan la función de policía al ser primera autoridad local. En este sentido pueden emitir reglamentaciones generales para restringir derechos dentro del marco que la Constitución establece.

Por su parte, el legislador ordinario en desarrollo de la normativa constitucional expidió la ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, cuyo artículo 29 –que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994- establece las funciones de los alcaldes en relación con –entre otras- el orden público, teniendo la facultad para conservarlo de restringir y vigilar la circulación de personas por vías y lugares públicos, decretar toques de queda y restringir o prohibir el expendio de bebidas embriagantes.

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

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

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

De igual manera, en el artículo 204 –ibídem- se reitera que el alcalde es la primera autoridad de policía del distrito o municipio y para tal efecto se le atribuyen –entre otras- las siguientes funciones:

**“Artículo 205. Atribuciones del alcalde.** *Corresponde al alcalde:*

(...) 2. *Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.*  
(...).

10. *Suspender, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos o rifas, espectáculos que involucran aglomeraciones de público complejas cuando haya lugar a ello.*

11. *Imponer la medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja. (...)*

16. *Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia”.*



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

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

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

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

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

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

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

*(...)*

*e) Suspensión de trabajos o de servicios;*

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

**“Artículo 2.8.8.1.4.9. Clausura temporal de establecimientos.** *Consiste en impedir, por razones de prevención o control epidemiológico y por un*



*tiempo determinado, las tareas que se desarrollan en un establecimiento, cuando se considere que están causando un problema sanitario. La clausura podrá aplicarse sobre todo el establecimiento o sobre parte del mismo.*

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

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

### 3.5 Solución a la causa

De la mano de los antecedentes y marco normativo y jurisprudencial expuesto, pasa esta corporación a resolver el primero de los problemas jurídicos planteados, esto es, si es procedente el control inmediato de legalidad de la resolución No. 196 de 17 de marzo de 2020, expedida por el alcalde del municipio de Uribía, por medio de la cual se *“declara la emergencia sanitaria en toda la jurisdicción territorial del municipio de Uribía, en consideración a la declaratoria de emergencia sanitaria nacional adoptada mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020”*.

Para lo anterior, se hace el siguiente análisis

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

En la norma objeto de control, el alcalde del municipio de Uribía estableció en general las siguientes medidas (i) declaró la emergencia sanitaria en la jurisdicción territorial del municipio hasta el 30 de mayo de 2020; (ii) suspendió los eventos con aforo de más de 50 personas; (iii) estableció restricciones y medidas higiénicas a los propietarios de establecimientos de comercio, hoteles y para la misma administración municipal; (iv) prohibió el atraque de naves de pasaje de tráfico marítimo internacional en los puertos de “puerto nuevo” y “puerto estrella”; e (v) indicó a la ciudadanía las normas que contenían las sanciones por la transgresión a las disposiciones del acto administrativo.

Conforme a lo anterior, como resulta lógico se observa que la norma sometida a control incluye medidas de carácter general, como quiera que es evidente que se trata de un acto administrativo de contenido general, por lo que no queda duda del cumplimiento del primer requisito de procedencia para su control inmediato de legalidad: que se trate de un acto de contenido general.

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

Examinada la norma objeto de control, se advierte que fue proferida en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que tiene el alcalde del municipio de Uribía, esto es, como jefe de la administración local y dirigiendo la acción administrativa del municipio, cumpliéndose por tanto este segundo presupuesto.



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

Examinado el acto objeto de control, se advierte que se citan y se invocan como fundamentos las siguientes normas:

En el encabezado, se indica que es el acto por medio del cual se “*declara la emergencia sanitaria en toda la jurisdicción territorial del municipio de Uribia, en consideración a la declaratoria de emergencia sanitaria nacional adoptada mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020*”

En el resto del texto se citan los artículos 2, 209, 211 y 315 de la Constitución Política, 49 de la ley 446 de 1998, 159 del C.P.A.C.A. y nuevamente la resolución 385 del 12 de marzo de 2020

Pues bien, de una primera lectura de la norma objeto de control, se advierte que no invoca dentro de sus fundamentos el decreto 417 de 2020 en el que se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o alguno de los decretos legislativos que lo desarrolla<sup>20</sup>. Así lo advirtió el despacho ponente, desde el auto que avocó conocimiento.

Lo anterior resulta entendible, pues se infiere por la fecha de expedición de la resolución No. 196, que esta fue proferida el mismo día en que se declaró el estado de excepción -17 de marzo de 2020-, por lo que –prima facie- no era posible que se fundamentara en el decreto 417 de 2020, enseñando las reglas de la experiencia que el desarrollo de este tipo de normas, demanda tiempo.

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

Aunado a lo anterior, al efectuar un análisis material de las competencias ejercidas por el alcalde en la resolución No. 196 de 17 de marzo de 2020, se observa que se desarrollaron en virtud de la normatividad existente en el ordenamiento jurídico ordinario, que otorga competencias a los alcaldes municipales, como máximas autoridades de policía dentro de esa unidad básica administrativa territorial, para garantizar la seguridad y salubridad públicas. Es decir, se trata de facultades desplegadas en desarrollo de la función común de policía administrativa, cuya finalidad es el mantenimiento del orden público o de la convivencia, en este caso en sede específica de seguridad y salubridad pública, a fin de evitar la propagación del virus COVID-19, situación que fue advertida, se reitera, por el mismo municipio remitente durante el término de traslado del auto que avocó conocimiento.

En ese sentido, conforme al marco normativo y jurisprudencial que fue expuesto en aparte anterior de esta providencia, observa el tribunal que la aludida resolución no desarrolla competencias extraordinarias enmarcadas dentro de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional, sino competencias ordinarias que tiene asignadas el ordenamiento jurídico a los alcaldes. De tal manera, que se trata de facultades de las que se podía hacer uso aun cuando no se hubiera efectuado la declaratoria de estado de emergencia realizada en el Decreto 417 de 2020, como efectivamente ocurrió.

<sup>20</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>



Conforme a lo anterior, huelga colegir que el acto administrativo sometido a control no cumple con el requisito de tratarse de una medida de carácter general impartida en desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción, es decir, no tiene como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

La anterior situación, a juicio del tribunal, torna improcedente<sup>21</sup> el control inmediato de legalidad en referencia, con lo que se resuelve negativamente el primer problema jurídico planteado, relevándose la sala de examinar de fondo el asunto.

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

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad respecto a la Resolución No. 196 de 17 de marzo de 2020, expedida por el alcalde del municipio de Uribí, por medio de la cual se “*declara la emergencia sanitaria en toda la jurisdicción territorial del municipio de Uribí, en consideración a la declaratoria de emergencia sanitaria nacional adoptada mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020*”. Lo anterior, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

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

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

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La presente sentencia corresponde al texto de la ponencia cuya deliberación se inició en sesión virtual celebrada el 18 de junio de 2020 - conforme a lo indicado en convocatoria a sala de decisión - y se finalizó en la continuación de la sala de decisión llevada a cabo en la fecha de hoy, en la que también se votó dicha ponencia, habiéndose formalizado el voto allí emitido, a través del correo institucional. En señal de ello, lleva la firma escaneada de la Ponente y la respectiva nota en la antefirma de las demás integrantes de la sala.

Las Magistradas

  
**HIRINA DEL ROSARIO MEZA RHENALS**

(aprobado con voto favorable de)  
**CARMEN CECILIA PLATA JIMÉNEZ**

(salvamento de voto de)  
**MARÍA DEL PILAR VELOZA PARRA**

<sup>21</sup> Acogiendo en tal sentido la posición adoptada de antaño por el Consejo de Estado sala plena de lo contencioso administrativo, la cual mantiene su vigencia, bajo ponencia de Manuel Santiago Urueta Ayola, veintiuno (21) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), Radicación número: CA 023; y consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola, once (11) de septiembre de dos mil (2000), Radicación número: CA-051.