



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

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

Barranquilla, diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>Radicado</b>	08-001-23-33-000-2020-00272-00-W
<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de legalidad.
<b>Remitente</b>	Alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico.
<b>Acto Objeto de Control</b>	Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 " <i>Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones.</i> "
<b>Magistrado Ponente</b>	Oscar Wilches Donado.

**I.- ASUNTO.**

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico a realizar el control de legalidad respecto del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "*Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones*", expedido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico.

**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*"<sup>1</sup>, precisando en su artículo 20 que "*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*

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial No.41379 de junio 3 de 1994.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º del ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

*administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición."* En ese mismo sentido, se encuentra establecido en el artículo 136<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011.

**2.3.-** La Organización Mundial de la Salud<sup>3</sup>, 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; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020".

**2.4.-** El Ministerio de Salud y Protección Social, en la mencionada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020<sup>4</sup> "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 2020<sup>5</sup>, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, **por el término de treinta (30) días calendario**, 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.-** Que al amparo del estado excepcional decretado se expidieron, durante los treinta (30) días calendario de vigencia del estado de emergencia, setenta y tres (73) decretos legislativos con múltiples medidas tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, en diferentes ámbitos de la vida nacional.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> **Artículo 136. Control Inmediato de Legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente apprehenderá de oficio su conocimiento.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> "[...] Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del corona virus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus [...]".

<sup>5</sup> "[...] Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional [...]".

<sup>6</sup> Conforme se dispuso en los presupuestos facticos del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional."

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "*Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones*"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

---

**2.7.-** Vencido el término de la declaratoria de emergencia económica establecido en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, consideró el Gobierno Nacional que, a pesar de las medidas contenidas en los decretos legislativos dictados en el marco de la Emergencia declarada por el decreto en mención, todas ellas referidas a proveer soluciones para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, la situación económica generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 ha superado cualquier estimación, viéndose lesionados los trabajadores y la capacidad productiva del país que es incapaz de generar las condiciones para mantener el empleo y todo de lo que ello deriva; razón por la cual, es absolutamente necesario e ineludible que se adopten prontas medidas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Es así como se expidió el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un término de 30 días calendario, con el fin de enfrentar la pandemia del coronavirus covid-19. El Decreto, de cuatro artículos, firmado por el Presidente Iván Duque Márquez y los 18 ministros del gabinete, le permite al Gobierno Nacional adoptar, mediante decretos legislativos, "*todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*"; además, "*dispondrá de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo*".

**2.8.-** El Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico expidió el Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "*Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones*", ante la necesidad de tomar las medidas administrativas urgentes y necesarias para acatar las resoluciones proferidas por el Ministerio de Salud y Protección, y demás disposiciones emitidas por el gobierno nacional para prevenir el contagio del virus COVID-19, ordenando por consiguiente un aislamiento preventivo obligatorio en el ente territorial, a partir de las cero horas del 11 de mayo, hasta las cero horas del 25 de mayo de 2020, 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.

**2.9.-** Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por el Gobierno Nacional a través del Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, mediante el cual ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio en el país por dos semanas más. Ello sería del 11 de mayo de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020 por la emergencia sanitaria originada por el COVID-19.

El decreto indica que gobernadores y alcaldes cuentan con autonomía para adoptar las

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1° y 2°** del **ARTÍCULO 17°** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

instrucciones, «actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas», pudiendo emitir las reglas necesarias para que se de apertura a diversas actividades comerciales, dictando un total de 46 excepciones.

### **III.- TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO.**

El día catorce (14) de mayo de 2020, la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, por fuera de la oportunidad legal prevista en la ley<sup>7</sup>, remitió al Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla, para efectos del **control inmediato de legalidad**, una copia del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020.

Una vez en la Corporación, el expediente fue repartido en la fecha al Despacho del magistrado sustanciador para el trámite respectivo, quien procedió inmediatamente a proferir auto en el que se 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; e) comunicar la iniciación del presente asunto al señor alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico para que, allegue los antecedentes administrativos del acto materia de análisis, y de considerarlo oportuno, intervenga indicando las razones que en su criterio justifican la legalidad de los actos que se revisan; y f) correr traslado al Ministerio Público para rendir su concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 numeral 5 del CPACA.

Igualmente se extendió invitación a la Gobernación del Departamento del Atlántico, a la Defensoría Regional del Pueblo, así como a la Personería Municipal de Baranoa 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. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020.

### **IV.- INTERVENCIONES.**

#### **4.1.- El Ministerio Público.**

##### **4.1.1.- Procuraduría 15 Judicial II ante el Tribunal Administrativo del Atlántico.**

Adujo que, si bien el decreto objeto de estudio es un acto de carácter general expedido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, no se aprecia que el mismo se haya dictado con ocasión o como desarrollo o bajo el amparo de un decreto legislativo dictado por el gobierno nacional en desarrollo del estado de excepción, y, en

<sup>7</sup> Artículos 136 y 185 ibídem, y 20 de la ley 137 de 1994.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

---

consecuencia, el mismo no está sujeto al control inmediato de legalidad. Por el contrario, fue dictado en uso de las **facultades ordinarias** concedidas en la Constitución Política y la ley, a los alcaldes en materia policiva, para efectos del control del orden público y prevención del riesgo y de mitigar los efectos de epidemias y disminuir el impacto de sus consecuencias.

Lo anterior, habida consideración a que el estudio del aspecto formal del Decreto No. 2020.05.10.01 de 10 de mayo de 2020, da cuenta que fue dictado primero en obediencia de lo establecido en el artículo 10 del decreto 636 del 6 de mayo de 2020 que estableció la obligación y el deber a los alcaldes de adopción de las medidas establecidas en el mismo so pena de incurrir en sanciones a que haya lugar; y además, en uso de las facultades ordinarias concedidas en la Constitución Política y la ley, a los alcaldes en materia policiva, para efectos del control del orden público y prevención del riesgo y de mitigar los efectos de epidemias y disminuir el impacto de sus consecuencias.

Por lo tanto, conceptuó que en el caso concreto está demostrado que el decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020, no fue expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción; y, por consiguiente, al no ser pasible del control de legalidad automático, se solicita se dicte sentencia inhibitoria.

**4.1.2.- Defensoría del Pueblo Regional Atlántico.** Luego de establecer las funciones de la entidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 282 de la Constitución Nacional, desarrollado mediante el Decreto 025 de 2014, señaló que el Acto administrativo fue expedido por el alcalde en ejercicio de la competencia y función administrativa, adoptando las instrucciones de los Decretos emitidos por el Gobierno nacional 417,418 y 457 de 2020.

Así mismo expresó que no era de su competencia intervenir en las situaciones internas de las entidades, razón por la cual se abstenía de emitir un concepto respecto de la legalidad del acto administrativo objeto de estudio, resaltando que lo relevante es que los decretos que se expidan no desconozcan los derechos humanos de los cuales son vigilantes y protectores, sin efectuar tampoco estudio sobre este aspecto.

**4.1.3.- Personería Municipal de Baranoa.** No emitió concepto.

**4.2.- Contraloría Departamental del Atlántico.** Con fundamento en el marco constitucional y normativo de la figura del estado de emergencia, y su trámite ante esta jurisdicción, señaló que como "*...entidad fiscalizadora se abstendrá, en el marco de la presente actuación procesal –Control Inmediato de Legalidad–, de exponer concepto acerca de puntos relevantes Decreto No. 2020.05.10.001 mayo 10 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Baranoa, en el entendido que no es de nuestra competencia, por lo*

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1° y 2°** del **ARTÍCULO 17°** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

*menos, en este instante procesal, realizar un juicio de valor con relación al acto objeto del control de legalidad, en tanto es de naturaleza jurisdiccional..."*

Que la entidad debe ser prudente y cuidarse de rendir concepto alguno por fuera de su competencia, e incluso, evitar adelantarse a la actuación que legalmente le corresponde, a efectos de no incurrir en la causal señalada en el Art. 11-11 del CPACA, ello, atendiendo que la situación que llevó a la declaratoria del Estado de Excepción, de la cual nace el decreto hoy objeto de control de legalidad, es la misma que potencialmente puede llevar a la aplicación del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, que no es otra que la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus Covid-19.

#### **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. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020, está suscrito por el Alcalde del Municipio de Baranoa - Atlántico<sup>8</sup>, 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, 185-1 y 151-14 del CPACA.

**6.2.- Generalidades del Control Inmediato de Legalidad. Marco normativo.** El instrumento del control inmediato de legalidad, recogido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>9</sup>, representa un complemento indispensable de aseguramiento, en el ámbito

<sup>8</sup> En consonancia con las facultades conferidas por los artículos 2°, 209° y 315° numeral 3° de la Constitución Política de Colombia; así como en las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016.

<sup>9</sup> 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

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

---

administrativo, de la racionalidad y razonabilidad del ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento constitucional confiere en ese contexto al Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, adjunto al control constitucional distintivo que tiene lugar respecto del acto declaratorio del estado de excepción y de los decretos que lo desarrollen, 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.

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 artículos citados 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: (i) la activación del juicio inmediato de legalidad no altera la eficacia normativa de las disposiciones objeto de control, (ii) 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

---

*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:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "*Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones*"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1° y 2°** del **ARTÍCULO 17°** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

cuarenta y ocho horas (48) al Juez Administrativo para que este avoque conocimiento del 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 fines<sup>10</sup>.

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 oficioso<sup>11</sup>, lo cual relativiza los efectos de la cosa juzgada que se han indicado.

**6.3.- El acto objeto de control.** El acto administrativo materia de revisión es el Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020, expedido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: "*Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones*", cuyos apartes pertinentes se transcriben y analizan a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

El alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico al momento de expedir el decreto materia de análisis, anuncia que lo hace en "*...uso de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en los artículos 2°, 209° y 315° numeral 3° de la Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016...*". Resalta la Sala que las normas citadas como soporte constitucional, se refieren a:

- Artículo 2. Fines del Estado.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.



**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

- Artículo 209. De la Función Administrativa.
- Artículo 315. Atribuciones del alcalde.

Así mismo, en las consideraciones se hace referencia al artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como del artículo 202 de la Ley 1801 2016, que se refieren a las funciones de los alcaldes en relación con el orden público, así como la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad, respectivamente.

Si bien en su parte motiva hace referencia al Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020<sup>12</sup>, mediante el cual el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, además de otros decretos presidenciales<sup>13</sup> y resoluciones del Ministerio de salud y Protección Social<sup>14</sup>, vemos que su fundamento principal, con el fin de acatarlo, lo constituye el Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional impartió medidas de seguridad con ocasión a la pandemia, entre las que se encuentra el asilamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de mayo de 2020, estableciendo igualmente, las condiciones para su efectivo cumplimiento, considerando necesario la Administración Municipal de Baranoa adoptarlas con el objeto salvaguardar la vida, salud e integridad de los habitantes del Ente Territorial.

Con fundamento en lo anterior, el Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico decretó, a través del acto materia de examen, el asilamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del Municipio, y sus tres corregimientos Campeche, Pital de Megua y Sibarco, a partir de las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19. (Art. 1º)

Así mismo consideró que, para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se permitiría el derecho de circulación de las personas en ciertos casos o actividades con el fin de garantizar el abastecimiento y disposición de productos y alimentos de primera necesidad, así como de 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 (Art. 2º), para lo cual, se establecieron cuarenta y cinco (45) excepciones, en consonancia y/o replicando las establecidas en el artículo tercero del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.

<sup>12</sup> "[...] Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional [...]".

<sup>13</sup> Decretos Nos. 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 592 de abril 24 de 2020.

<sup>14</sup> Resoluciones Nos. 385 del 12 de marzo de 2020, 407 del 13 de marzo de 2020, 453 del 18 de marzo de 2020, 464 del 18 de marzo de 2020 y 470 del 20 de marzo de 2020.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

---

En el artículo tercero, procedió a declarar el TOQUE DE QUEDA para todos los habitantes del Municipio de Baranoa y sus tres corregimientos, desde el 11 de mayo hasta el 25 de mayo de 2020.

Los Artículos Cuarto al Noveno, corresponden igualmente al desarrollo del Decreto Presidencial 636 de 6 de mayo de 2020, en cuanto restringen la movilidad de personas y vehículos, así como la atención personal al público por parte de ciertos comercios y/o sitios de abastecimiento, en concordancia con las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional, y las excepciones a las medidas de aislamiento preventivo antes señaladas.

En el Artículo Décimo del Decreto No. 2020.05.10.001 de 6 de mayo de 2020, expedido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, se ordena a los propietarios y/o administradores de los establecimientos de comercio autorizados para funcionar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º del mismo, el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante las Resoluciones No. 666 y 675 de abril 24 de 2020, además de otras recomendaciones adicionales.

Los Artículos Once al Dieciséis, corresponden igualmente al desarrollo del Decreto Presidencial 636 de 6 de mayo de 2020. Es así como en el Artículo Catorce se prohíbe "*...la circulación de todos los adultos mayores de 70 años de edad en la jurisdicción del Municipio de Baranoa y sus tres corregimientos, especialmente en plazas, parques, andenes, calles y demás lugares de uso público...*"; lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, mediante la cual se establece la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.)

El artículo 17 del decreto, se refiere al funcionamiento de la Comisaria de Familia y las Inspecciones de Policía del municipio, en los siguientes términos:

*ARTÍCULO 17º: FUNCIONAMIENTO DE LA COMISARIA DE FAMILIA Y LAS INSPECCIONES DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE BARANOA. La Comisaria de Familia y las Inspecciones de Policía del Municipio de Baranoa y sus tres corregimientos, ejercerán sus funciones teniendo en cuenta las restricciones y protocolos de bioseguridad establecidos por el Gobierno Nacional y en consideración de lo siguiente:*

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1° y 2° del ARTÍCULO 17°** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

1. *Horario laboral y de atención al público: El horario laboral y de atención al público será de lunes a viernes en el horario comprendido entre las 8:00 A.M. hasta las 3:00 P.M.*
2. *Número máximo de usuarios y distanciamiento social: Dentro de las instalaciones solo podrá permanecer un máximo de dos (2) usuarios, guardando distanciamiento social como mínimo de un metro con otras personas.*
3. *Uso obligatorio de tapabocas: Para el ingreso a las instalaciones se exigirá el uso de tapabocas convencional.*

**6.4.- Examen formal del acto objeto del control inmediato de legalidad.** El Consejo de Estado ha señalado que los actos administrativos objeto del control automático de legalidad deben reunir los siguientes requisitos:

"(...) 35. De la normativa trascrita supra [art. 20 L 137/1994] la **procedibilidad** de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

**35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.**

**35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior sería mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.**

**35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (...)"<sup>15</sup>** (Negrilla fuera del texto original)

Es así como el control inmediato de legalidad asignado a los tribunales 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".<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección primera, sentencia proferida el 26 de septiembre de 2019 dentro del proceso con radicación 2010-00279, Consejero Ponente Doctor Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>16</sup> Artículos 136 inc. 1° y 151 Núm. 14 del CPACA.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Con base en lo anterior, se constata la procedibilidad formal del medio de control, así:

**6.4.1.- Criterio temporal.** El numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 prevé que los Tribunales Administrativos, como autoridad de lo contencioso administrativo, conocerán de los actos de carácter general proferidos por las entidades territoriales donde ejerzan jurisdicción, en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos.

En ese sentido, los actos administrativos a examinar mediante la vía del control inmediato de legalidad han de ser todos aquellos expedidos con posterioridad a la fecha de promulgación del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es decir, después de la expedición del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el cual se profirió vencido el término de la declaratoria de emergencia económica establecido en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 (30 días calendario); lo anterior, acorde a los lineamientos del artículo 46 de la Ley 137 de 1994.<sup>17</sup>

Comoquiera que el acto administrativo general materia de análisis se expidió el diez (10) de mayo de 2020, el primer requisito se encuentra satisfecho.

**6.4.2.- Criterio de generalidad.** Tal como lo señala el artículo 136 del CPACA, los actos administrativos deben ser de carácter general, es decir, aquellos cuyo campo de aplicación está dirigido a la población respectiva.

Tenemos que el asunto sobre el cual esta Sala Especial de Decisión debería ejercer el control inmediato de legalidad se centra en el Decreto No. 2020.05.02.001 de 10 de mayo de 2020, expedido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, ordenó 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.

En este orden de ideas, es claro para la Sala que estamos ante un acto administrativo general (factor objeto), cuya autoría es de una autoridad municipal, como lo es el Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico (factor sujeto).

<sup>17</sup> **Artículo 46.** Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se haya reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

En este sentido, los efectos del acto se dirigen a un número indeterminado de personas, comprendido por la totalidad de los habitantes, residentes y visitantes del Municipio de Baranoa – Atlántico, erigiéndose en una decisión abstracta e impersonal<sup>18</sup>. El segundo requisito se encuentra satisfecho.

#### **6.4.3.- Criterio de conexidad material.**

**6.4.3.1.-** Este aspecto no es simplemente formal, por el contrario, el decreto legislativo que declara el estado de excepción y los decretos legislativos que en desarrollo de este sean expedidos, son precisamente el marco dentro del cual se examina la legalidad del acto dictado por la autoridad local en ejercicio de su función administrativa. Precisa la Corte Constitucional en la Sentencia C-252 de 2010 al revisar la constitucionalidad del Decreto Legislativo número 4975 del 23 de diciembre de 2009, "Por el cual se declara el estado de emergencia social", lo siguiente:

*"...4.3. Sistema de controles al estado de emergencia. (...) Pueden señalarse dos (2) tipos de controles: uno de carácter jurídico y otro de índole político que recaen tanto sobre la declaratoria del estado de emergencia como sobre los decretos legislativos de desarrollo. Dichos controles no resultan excluyentes, pues "los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos"*

(...)

*4.3.2. El control jurídico corresponde a la Corte Constitucional, que desarrolla un papel relevante como guardián de la supremacía e integridad de la Constitución (art. 241-7 C.P.). Dicho control recae sobre los actos de poder. Es un control objetivo que implica una labor de cotejo entre el acto emitido y los parámetros normativos de control que estarían dados por: i) la Constitución Política, ii) los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (art. 93 superior), y iii) la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.*

*En la sentencia C-135 de 2009, la Corte refirió al alcance y rasgos distintivos de este control:*

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia proferida el 28 de noviembre de 2019, radicación 1999-00824, Consejero Ponente Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés: "(...) el Consejo de Estado ha manifestado que la diferencia entre los actos administrativos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios de los mismos, y ha precisado que para diferenciar unos y otros es necesario tener presente que [e]l acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman. (...)" (Negrilla fuera del texto original)

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

"(...) De esta manera los rasgos distintivos del control jurídico también han sido definidos por la Constitución: (i) el objeto de control son el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (...) (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (...)" (Subrayado fuera de texto)

Traídas las anteriores consideraciones al campo local, habrá de señalarse que no se trata entonces de ejercer control inmediato de legalidad a los decretos que expidan alcaldes o gobernadores en desarrollo de las funciones concedidas por la Constitución y la Ley, **sino de aquellos que inequívocamente impliquen que de forma excepcional la autoridad administrativa ejerce funciones administrativas propias de la Asamblea Departamental o los Concejos Municipales, respectivamente, en desarrollo de la declaratoria de estado de excepción.**

Lo anterior adquiere sentido en tanto no se trata de acudir al control inmediato de legalidad frente a actos que, por su naturaleza implican las funciones constitucionales previstas en el artículo 305 para el Gobernador y en el artículo 315 para el caso de los alcaldes y que, por consecuencia, son pasibles del medio de control de nulidad en tanto, se reitera, se trata del ejercicio normal, que no excepcional de las funciones administrativas.

En conclusión, no todo acto que se expida en razón de la declaratoria de emergencia es pasible del control inmediato de legalidad, pues las facultades constitucionales y legales de estos servidores públicos no se encuentran suspendidas. De acuerdo con el mismo artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la competencia se activa respecto de actos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos del estado de Emergencia Constitucional.

**6.4.3.2.-** En este punto, es menester señalar que el fundamento jurídico para la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 por parte del Presidente de la República con sus ministros, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", tuvo como fundamento jurídico el artículo 215 de la Constitución Política, esto es, el haber sobrevenido hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la norma superior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan calamidad pública.

Es de advertir que si bien en el inciso primero del artículo 215 de la Constitución se dice que el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá "dictar decretos con fuerza de ley", el Parágrafo del mismo artículo ordena que el gobierno renviará a la Corte

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Constitucional, al día siguiente a su expedición, **"los decretos legislativos que dicte "en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad."**

En ese sentido, el mismo artículo 215 de la Constitución da un trato equivalente e indiscriminado a decretos con fuerza de ley y decretos legislativos. Es más, en el Artículo 3º de la parte resolutive del mencionado Decreto 417 de 17 de 2020, se dispuso:

*"El Gobierno nacional adoptará mediante **decretos legislativos**, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos (...)."*

Sobre el particular es menester señalar, que de un análisis sistemático de la Carta Política pueden constatarse al menos tres niveles normativos; el primero al que alude el artículo 4º Superior al señalar que: *"la Constitución es norma de normas"*; el segundo, concerniente a las regulaciones que aprueba el Congreso de la República mediante las *"leyes"*; y el tercero, a las demás normas que expiden las ramas del poder público, así como los órganos autónomos e independientes, que pueden catalogarse como *"actos administrativos"*.

Atendiendo a un criterio meramente orgánico podría afirmarse que las normas de carácter general que profiere el presidente de la república<sup>19</sup> se circunscriben al tercer nivel antes indicado; no obstante, desde una perspectiva material, es decir, teniendo en cuenta el contenido de la decisión del ejecutivo, la disposición que asume forma de decreto, en algunos casos puede ser una norma con fuerza material de ley<sup>20</sup>, o en otros, un acto administrativo con vocación legislativa.<sup>21</sup>

A partir del texto de la Constitución Política se pueden identificar varios tipos de decretos que se encuentran en el ámbito de la ley; así, el artículo 150-10 brinda el fundamento normativo de los decretos leyes; por su parte, los artículos 212, 213 y 215, el de los decretos legislativos, y el artículo 341, el del decreto del plan nacional de desarrollo.

En razón de lo expuesto, y para los efectos del Control Inmediato de Legalidad, el Tribunal Administrativo del Atlántico entenderá que tanto el Decreto 417 de 2020, como los que se expidan con fundamento en él son decretos legislativos, de modo que la confrontación de los actos administrativos que se hayan expedido con base en esos decretos por las

<sup>19</sup> Inciso cuarto del artículo 115, y artículo 189 de la Constitución Política.

<sup>20</sup> Sobre el alcance de la noción de "norma con fuerza material de ley" puede estudiarse el libro de Franky Urrego Ortiz, op. cit., pp. 104 y ss.

<sup>21</sup> Sentencia del 1º de noviembre de 2001, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp: 2000-6686. En este caso se deniega la pretensión de nulidad de un decreto que deroga varios artículos de una ley de la república.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

autoridades territoriales en donde tiene competencia territorial esta corporación judicial, son pasibles del control mencionado.

**6.4.3.3.-** Expuesto lo anterior, tenemos que el Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico invoca como fundamentos para la expedición del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020, las atribuciones constitucionales y legales conferidas por los artículos 2º, 209º y 315º numeral 3º de la Constitución Política de Colombia, las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016 "Por la que se expide el Código Nacional de policía y Convivencia", a efectos de adoptar las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional a través del **Decreto 636 del 6 de mayo de 2020** (tal como se desprende del epígrafe del decreto municipal), por medio del cual se ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio en el país del 11 de mayo de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020, a raíz de la emergencia sanitaria originada por el COVID-19.

Ahora, si bien en el Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico, no se indica como apoyo normativo el **Decreto 460 de 22 de marzo de 2020** "por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"<sup>22</sup>, se observa que en el **Artículo Diecisiete** del decreto municipal se fijan unas medidas para el ejercicio de las funciones de la Comisaria de Familia y las inspecciones de policía del municipio, teniendo en cuenta las restricciones y protocolos de bioseguridad establecidos por el Gobierno Nacional.

**6.4.3.4.-** Ante estas circunstancias, es menester resaltar que el **Decreto 636 del 6 de mayo de 2020** hace alusión a las medidas de orden público, decretadas a nivel nacional para el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, el cual se fundamentó en la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, además, en la preexistencia de actos administrativos expedidos por las autoridades territoriales, que en uso de sus facultades legales y como medida preventiva han decretado medidas de restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19, señalando, para el efecto, excepciones a las normas locales.

En efecto, a través del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio en el país por dos semanas más, dada la emergencia sanitaria originada por el COVID-19. El decreto indica que gobernadores y alcaldes cuentan con autonomía para adoptar las instrucciones, «actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas».

<sup>22</sup> Decreto expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional»



**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Conforme el decreto presidencial, estos mandatarios pueden emitir las reglas necesarias para que se de apertura a diversas actividades comerciales y dicta un total de 46 excepciones tales como:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.
3. Desplazamiento a servicios: bancarios, financieros, de operadores de pago, compra y venta de divisas, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, servicios notariales, y de registro de instrumentos públicos.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

Conforme las precedentes consideraciones, sumado a las facultades constitucionales y legales ejercidas por el Presidente de la República para su promulgación, en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es claro para la Sala que las decisiones contenidas en el Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020, en lo que respecta al desarrollo del Decreto Presidencial 636 del 6 de mayo de 2020, no fueron adoptadas en virtud del decreto legislativo que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, o de aquellos que lo desarrollan, sino en razón a la necesidad de dictar medidas de orden público, para acatar las instrucciones a nivel nacional, para implantarlas en su territorio, en virtud de competencias preexistentes.

De hecho, si se revisan las facultades invocadas, vemos que estas se remiten a las funciones previstas en el artículo 296<sup>23</sup> de la Constitución Política, propias del Presidente de la República sin que sea necesario acudir a las normas de los estados de excepción referidas, sino que corresponden al ejercicio propio de sus competencias constitucionales y desarrollo del principio de colaboración armónica entre autoridades nacionales y locales.

<sup>23</sup> ARTICULO 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º del ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Así las cosas, es claro para la Sala que las decisiones contenidas en el Decreto *sub examine* no fueron adoptadas en virtud del decreto legislativo que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica; de hecho, si se revisan las competencias asumidas por el Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico para proferir el acto materia de control, vemos que estas se refieren a aquellas propias de la función administrativa, así como las extraordinarias de policía que le competen, establecidas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, que se ejercen con el fin único de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores, ante situaciones extraordinarias que amenazan o afectan gravemente a la población en su respectivo territorio, 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.

Es decir, estamos ante el principio establecido en el artículo 209<sup>24</sup> de la Constitución Política, a través de la cual el Alcalde ejerce la función administrativa conforme las atribuciones propias de su investidura, en concordancia con el artículo 315<sup>25</sup> *ibídem*, y 202<sup>26</sup> de la Ley 1801 de 2016, sin que sea necesario acudir a las normas de los estados de

<sup>24</sup> Artículo 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.

<sup>25</sup> Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

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.

(...)

<sup>26</sup> 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.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

excepción referidas, sino que corresponden al ejercicio propio de sus competencias constitucionales y desarrollo del principio de colaboración armónica en favor de la función administrativa.

Por consiguiente, en los términos y para los efectos antes señalados, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto remitido por el Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en lo que respecta al articulado que desarrolla el Decreto Presidencial 636 del 6 de mayo de 2020, puesto que corresponden al desarrollo de la función administrativa, y a sus atribuciones propias como policía administrativa que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción y sus desarrollos.

**6.4.3.4.-** Situación diferente se vislumbra respecto del Decreto 460 de 22 de marzo de 2020 "por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"<sup>27</sup> que, si bien no se indica como apoyo normativo del decreto materia de análisis, pretende desarrollarlo en el artículo Diecisiete fijando unas medidas para el ejercicio de las funciones de la Comisaria de Familia y las inspecciones de policía del municipio, teniendo en cuenta las restricciones y protocolos de bioseguridad establecidos por el Gobierno Nacional.

En efecto, tenemos que el Decreto 460 de 22 de marzo de 2020 fue expedido por el Presidente de la República "...en ejercicio de las facultades que le confiere **el artículo 215 de la Constitución Política**, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y **en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional»"<sup>28</sup>, adquiriendo por consiguiente la connotación de decreto legislativo en los términos del artículo 215 de la Constitución Nacional, al desarrollar el decreto por medio del cual se decretó un estado de excepción.

Por consiguiente, el **Artículo Diecisiete** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto intenta desarrollar y/o replicar un decreto legislativo, es pasible del control inmediato de legalidad de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ejerciendo el análisis respectivo, tenemos que el **Decreto 460 de 22 de marzo de 2020**

<sup>27</sup> Decreto expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional»

<sup>28</sup> Negrilla fuera de texto.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1° y 2° del ARTÍCULO 17°** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

"por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", firmado por el Jefe de Estado y los 18 ministros de su gabinete, señala que "...a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, los alcaldes distritales y municipales **deberán garantizar la atención de las y los usuarios, y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia**".<sup>29</sup> (Negritas fuera de texto)

En ese sentido, el Gobierno les ordena a los alcaldes garantizar la atención de las Comisarías de Familia del país, para que actúen frente a la protección en casos de "violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19".<sup>30</sup>

Para el cumplimiento de estas funciones por parte de los mandatarios locales, el Decreto fija diecisiete (17) lineamientos que tienen como propósito esencial proteger a las víctimas de violencia intrafamiliar. Entre estos lineamientos, cabe destacar el que les ordena "priorizar, en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres".<sup>31</sup>

Así mismo, deberán "ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres y personas mayores, víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento".<sup>32</sup>

Para reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio, el Gobierno Nacional señala que tendrán que disponer, inmediatamente, de los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo **para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a los usuarios**, incluidas entrevistas y seguimientos a los casos.<sup>33</sup>

Además, las Comisarías de Familia tendrán que implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia "en el contexto familiar y maltrato infantil", así como articular "la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales".<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Art. 1°.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Literal a), art. 1°.

<sup>32</sup> Literal b), art. 1°.

<sup>33</sup> Literal c), art. 1°.

<sup>34</sup> Literal d), art. 1°.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1° y 2° del ARTÍCULO 17°** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

El Decreto Legislativo 460 de 2020 ordena igualmente a las comisarías, establecer criterios de priorización del servicio y atención personalizada para casos de riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad; coordinando el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, **sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación, debiendo para ello adoptar turnos y horarios flexibles de labor** que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar.<sup>35</sup>

No obstante, el Artículo 17° del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 no garantiza que las comisarías de familia adscritas a su territorio brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a los usuarios, incluidas entrevistas y seguimientos a los casos, teniendo en cuenta que, en éste, el Alcalde Municipal de Baranoa – Atlántico limita la atención, señalando que: "1. ... *El horario laboral y de atención al público será de lunes a viernes en el horario comprendido entre las 8:00 A.M. hasta las 3:00 P.M.*", sumado a dicha restricción de horario, indica que: "2. ...*Dentro de las instalaciones solo podrá permanecer un máximo de dos (2) usuarios, guardando distanciamiento social como mínimo de un metro con otras personas...*"

Es claro que al establecerse horarios de atención solo de lunes a viernes, entre las 8:00 A.M. hasta las 3:00 P.M., sin establecer turnos permanentes, y excluyendo los días sábados y domingos de dicha atención, nos conduce a señalar que se está apartando del fin perseguido por el decreto legislativo, cual es, la atención ininterrumpida de los usuarios, lo cual no implica necesariamente someter a los funcionarios al peligro de contagio, toda vez, que esto se puede lograr coordinando el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación, debiendo para ello adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar, tal como lo prevé el Decreto Legislativo 460 de 2020.

Lo anterior lleva a la Sala, en ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, a declarar la nulidad de los numerales 1° y 2° del **ARTÍCULO 17°** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020, en tanto no garantizan que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a los usuarios, que para este caso en particular se refiere a sujetos de especial protección y en estado de debilidad manifiesta, lo que se traduce en una arbitrariedad y se erige, a su vez, en causal

<sup>35</sup> Literales g) y s.s. del art. 1° del Decreto 460 de 2020.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

---

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.

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

**6.5.1.-** Que el Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 está suscrito por el Alcalde del Municipio de Baranoa – 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 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 declarará la nulidad de los numerales 1º y 2º del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020, en tanto no garantizan la asistencia permanente por parte de las comisarías de familia para que brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a los usuarios, que, para este caso en particular, se refiere a sujetos de especial protección y en estado de debilidad manifiesta, contrariando lo establecido en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, que pretende desarrollar.

**6.5.3.-** La Sala se inhibirá para adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020, remitido por el Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico, respecto del Decreto Presidencial 636 del 6 de mayo de 2020, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que éste no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias por él asumidas una vez que declaró el mencionado estado de emergencia económica, social y ecológica, razón por la cual, las disposiciones contenidas en el decreto materia de análisis que pretenden desarrollarlo, corresponden a las atribuciones propias del alcalde municipal como *policía administrativa* que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el *estado de excepción* y sus desarrollos.

**6.5.4.-** Ahora, cuando de controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad se trata, el ordenamiento prevé los medios ordinarios, así la situación de normalidad se altere, dado que para ello el ejecutivo en todos sus niveles, cuenta con herramientas también ordinarias; y sólo cuando la situación se hace extraordinaria, se decreta un estado de excepción, se profieren decretos legislativos, y en desarrollo de los mismos, se expiden decretos territoriales dando alcance a esas atribuciones *excepcionales*, activándose el control inmediato de legalidad.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1° y 2°** del **ARTÍCULO 17°** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**6.5.5.-** Con todo, cabe resaltar que la improcedencia del control inmediato de legalidad (que es automático e integral) sobre el Decreto materia de análisis no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control (observaciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación del procedimiento reglado en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Finalmente, la Sala considera que inhibirse de efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones", expedido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, 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 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, tal como se señaló en el párrafo anterior.

## **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 1° y 2°** del **ARTÍCULO 17°** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

**Segundo. – INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**Tercero. - NOTIFICAR** personalmente el presente fallo al respectivo Procurador Judicial delegado ante este Tribunal. Así mismo, **ORDENAR** a la Secretaría que fije un aviso por diez (10) días, en el sitio web del Tribunal Administrativo del Atlántico, ubicado en el

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00272-00-W

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan en el municipio de Baranoa – atlántico las instrucciones impartidas en el Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"

**Decisión:** **DECLÁRASE LA NULIDAD** de los **Numerales 1º y 2º** del **ARTÍCULO 17º** del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en cuanto contrarían las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, en lo que respecta al Decreto No. 636 de mayo 06 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

siguiente link: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-atlantico/sentencias> anunciando el sentido de la presente decisión respecto del proceso de control inmediato de legalidad del Decreto No. 2020.05.10.001 de 10 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 186 de la ley 1437 de 2011.

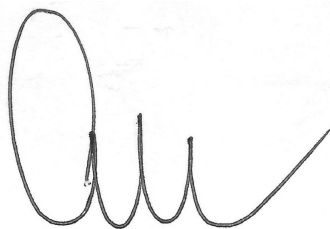
**Cuarto.** - Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las constancias del caso y con las seguridades que ello exija.

### **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 martes treinta (30) de junio de 2020, con el salvamento de voto del H. Magistrado doctor JAVIER EDUARDO BORNACELLY CAMPBELL, y con el salvamento parcial de voto de los H. Magistrados doctores JUDITH ROMERO IBARRA y LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO. 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**



**JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO**  
**PRESIDENTE**