



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

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

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

Radicado	08-001-23-33-000-2020-00155-00-W
Medio de control	Control inmediato de legalidad.
Remitente	Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.
Acto Objeto de Control	Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 " <i>Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico</i> ".
Magistrado Ponente	Oscar Wilches Donado.

I.- ASUNTO.

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico a realizar el control de legalidad al Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "*Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el 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*".¹

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

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

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

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "*Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico*"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "*Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico*" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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

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

2.6.- El alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico expidió el Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "*Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico*". Lo anterior, con el fin de adoptar las medidas del orden nacional en el ente territorial, con el objeto de preservar la vida, integridad y salud de sus habitantes, y prevenir el contagio y/o propagación del brote COVID-19.

2.7.- De conformidad con la mecánica constitucional y legal, este tipo de medidas, "*de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción tendrán un control inmediato de legalidad*"⁵.

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

III.- TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO.

El día 27 de marzo de 2020 la Alcaldía municipal de Baranoa – Atlántico, radicó en la Secretaría General de esta Corporación, para efectos del **control inmediato de legalidad**, una copia del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "*Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el*

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

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

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

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

municipio de Baranoa- Atlántico".

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

Se dispuso igualmente **INVITAR** a la Gobernación del Departamento del Atlántico, a la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, así como a la Personería Municipal de 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. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020.

IV.- INTERVENCIONES.

4.1.- Ministerio Público.

4.1.1.- 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.

4.1.2.- Procuraduría 15 Judicial II ante el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Esta Agencia encontró cumplida la exigencia relativa a la competencia formal de la Alcaldía Municipal de Baranoa – Atlántico para, con fundamento constitucional, desarrollar o reglamentar normas de rango legal como las invocadas en el Decreto No. 2020.03.17.001 de marzo 17 de 2020, relativas al tema de protección de la salud y de vigilancia y control epidemiológico que están en cabeza del Estado y de las autoridades territoriales.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Establecido lo anterior señaló 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 durante el actual estado de excepción, y, en consecuencia, no está sujeto al control inmediato de legalidad.

Que realizado un estudio del aspecto formal del decreto, da cuenta que no se fundamenta en la declaratoria de emergencia del estado de excepción de emergencia de que trata el artículo 215 Superior y declarado mediante decreto 417 de marzo 17 de 2020, ni en ninguno de los decretos legislativos que lo desarrollan; se tiene que el mismo no es de aquellos que puedan ser objeto del control inmediato de legalidad, por lo que se impone solicitar al honorable Tribunal abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo respecto del control material del decreto, y proceda a declararse inhibida para proferir sentencia.

4.2.- Contraloría Departamental del Atlántico. En atención a la invitación para rendir concepto acerca de puntos relevantes del Decreto objeto del presente Control de Legalidad, la Contraloría Departamental del Atlántico se pronunció en los siguientes términos:

Luego del recuento normativo de las normas que regulan aspectos constitucionales, sustantivos y adjetivos del medio de control inmediato de legalidad, señaló que como entidad fiscalizadora se abstendría de exponer concepto acerca de puntos relevantes del Decreto No. 2020.03.17.001 de marzo 17 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Baranoa, en el entendido que no es de su competencia, por lo 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.

Así mismo indicó que deben ser prudentes y cuidarse de rendir concepto alguno por fuera de su competencia, e incluso, evitar adelantarse a la actuación que legalmente les compete, a efectos de no incurrir en la causal de impedimento y recusación establecida en el artículo 11-11 del CPACA, ello, atendiendo que la situación que llevó a la declaratoria del Estado de Excepción, de la cual nace el decreto objeto de control de legalidad, es la misma que potencialmente puede llevar a la aplicación del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, - urgencia manifiesta-, 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.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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. 2020.03.17.001 de marzo 17 de 2020 está suscrito por el Alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico⁶, se trata de un acto expedido por autoridad municipal en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, en consecuencia, el control inmediato de legalidad corresponde en única instancia a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Atlántico, tal y como lo consagran los artículos 136, 151-14 y 185-1 del CPACA.

6.2.- Generalidades del Control Inmediato de Legalidad. Marco normativo. El instrumento del control inmediato de legalidad, recogido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁷, representa un complemento indispensable de aseguramiento, en el ámbito administrativo, de la racionalidad y razonabilidad del ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento constitucional confiere en ese contexto al Gobierno Nacional, adjunto al control constitucional distintivo que tiene lugar respecto del acto declaratorio del estado de excepción y los decretos legislativos dictados en desarrollo de este.

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

Sin perjuicio del control político que le corresponde ejercer al Congreso, la Corte Constitucional conoce y decide automáticamente sobre la constitucionalidad o no de los decretos declarativos y legislativos expedidos por el Presidente de la República con base en los artículos 212 (estado de guerra exterior), 213 (estado de conmoción interior) y 215

⁶ La parte motiva del Decreto da cuenta que como fundamentos constitucionales y normativos se invocaron los artículos 2, 49, 209 y 315 numeral 3 de la Constitución Política, artículo 91 de la ley 1552 de 2012, artículo 205 de la ley 1801 de 2016, ley 136 de 1994 y resoluciones Nos 380, 385 y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

⁷ Su fundamento jurídico se ubica en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 [Estatutaria "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"], donde se recogen las nociones esenciales de la figura como sigue: "Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales".

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

el (Estado de Emergencia) por hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública, distintos a los citados artículos 212 (guerra exterior) y 213 (grave perturbación del orden público).

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

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

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

Se dijo que el control es oficioso y con ello se quiere significar que la revisión jurisdiccional procede *ope legis*, sin demanda de parte para su activación, por cuanto la Ley ha fijado en cabeza de la autoridad que expidió el acto el deber perentorio de remitirlo en el término de cuarenta y ocho horas (48) al Juez Administrativo para que este avoque conocimiento del asunto y lleve hasta su culminación el trámite procesal pertinente. Inclusive, el Juez puede aprehender el conocimiento del acto si en aquel término la autoridad administrativa no lo ha remitido para tales fines⁸.

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

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

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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

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

6.3.- El Acto Objeto de Control. Es el Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico", dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales especialmente las conferidas por los artículos 2, 49, 209 y 315 numeral 3° de la Constitución Política, artículo 91 de la ley 1552 de 2012, artículo 205 de la ley 1801 de 2016, ley 136 de 1994 y resoluciones Nos 380, 385 y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, cuyo texto es del siguiente tenor:

DECRETO No. 2020.03.17.001

MARZO 17 DE 2020

POR EL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS TRANSITORIAS EN MATERIA DE SALUBRIDAD, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA EN EL MUNICIPIO DE BARANOA – ATLÁNTICO

El Alcalde Municipal de Baranoa en uso de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por el artículo 315° de la Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Resoluciones 380, 385 y 407 de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y

CONSIDERANDO

De conformidad con lo establecido en el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución Política de Colombia "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas /as personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

A su turno, artículo 49° ibídem, modificado por el acto legislativo 02 de 2009, señala que "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas /as personas el acceso a /os servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Es así la Ley Estatutaria 1751 de 2015, establece, entre otras obligaciones del estado, "c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales. "(1)¹⁰

Acto seguido, el artículo 49° de la Norma Suprema consagra que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios eficacia, economía, celeridad, entre otros, con el objeto de alcanzar el efectivo cumplimiento de los fines estatales.

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

¹⁰ Artículo 5° de la Ley 1751 de 2015

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Por su parte, los numerales 2º y 3º del artículo 315º de la misma disposición supra legal, dispone como atribuciones de los Alcaldes: "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. 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de /os servicios a su cargo (...)"

En armonía con la norma antes trascrita, los numerales 1º, 2º, 3º y 6º del artículo 205º de la Ley 1801 de 2016, consagra: "Corresponde al alcalde: 1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito. 2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de /os deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas. 3. Velar por la aplicación de /as normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y /as medidas correctivas que se impongan. (...) 6. Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicas y comunitarias, las políticas y las actividades para la convivencia. (...)"

En desarrollo de los anteriores postulados Constitucionales y Legales, el artículo 91º de la Ley 1551 de 2012, estipula: "Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; b) Decretar el toque de queda;(...)"

En concordancia con lo anterior, el artículo 86 de la ya citada Ley 1801 de 2016, estipula "CONTROL DE ACTIVIDADES QUE TRASCIENDEN A LO PÚBLICO. Las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro establecidas o que funcionen bajo la denominación de clubes sociales sin ánimo de lucro cuya actividad pueda afectar la convivencia y el orden público, casas culturales, centros sociales privados o clubes privados o similares, que ofrezcan servicios o actividades de recreación, diversión, expendio o consumo de licor, sala de baile, discoteca, grill, bar, taberna, whiskería, cantina, rockola, karaoke, sala de masajes o cualquier tipo de espectáculo para sus asociados o para el público en general, estarán sujetos a las normas del presente Código. PARÁGRAFO 1º. Como consecuencia de lo anterior, los alcaldes distritales o municipales podrán establecer horarios de funcionamiento para los establecimientos antes mencionados, y determinar las medidas correctivas por su incumplimiento, de conformidad con lo previsto en el presente Código. PARÁGRAFO 2o. Facúltese a las autoridades de Policía y Comandantes de Estación de Policía para ingresar a los establecimientos mencionados en el presente artículo con el fin de verificar el cumplimiento de horarios dispuestos por los alcaldes distritales o municipales y para imponer las medidas correctivas que correspondan."

Sobre el particular, la H. Corte Constitucional en sentencia C-228 de 2010, indicó: "La Constitución establece cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica, al interés general y la responsabilidad social, de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales cuyo desarrollo confiere la Carta a las operaciones de mercado. Esta limitación se comprende, entonces, desde una doble perspectiva. En primer término, la necesidad de hacer compatible la iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado autorrestringan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impida el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores."

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró como pandemia el COVID-19 atendiendo a la velocidad de su propagación, indicó además que, en 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio del mencionado virus, lo que ha traído consigo más de 4291 muertos. Por I anterior, la referida Organización instó a todos los Estados "a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de posibles casos, y el tratamiento de casos confirmados, así como la divulgación de medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio."

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: INHIBIRSE de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

El Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual declaró emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020, con ocasión al brote COVID-19, y estableció medidas de prevención y contención de inmediato cumplimiento, tales como:

2.2. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

2.3. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

2.9. Ordenar a todas la autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida el Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia."

Armónicamente, el señor Presidente de la República, Iván Duque Márquez, expidió la Directiva Presidencial No. 02 de marzo 12 de 2020 en la que consagró algunas medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19, a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones - TIC, tales como:

"2.1. Minimizar reuniones presenciales de grupo, cuando sea necesario realizarlas, propender por reuniones virtuales mediante el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

2.2. Acudir a canales virtuales institucionales, transmisiones en vivo y redes sociales, para realizar conversatorios, foros, congresos o cualquier tipo de evento masivo.

2.3. Usar las herramientas tecnológicas para comunicarse, el acuerdo marco de precios de nube pública vigente, trabajo colaborativo y telepresencial - videoconferencia-, para evitar el uso, impresión y manipulación de papel.

2.4. Adoptar las acciones que sean necesarias para que los trámites que realicen los ciudadanos se adelanten dándole prioridad a los medios digitales.

2.5. Hacer uso de herramientas como e-learning, portales de conocimiento, redes sociales y plataformas colaborativas, para adelantar los procesos de capacitación y formación que sean inaplazables."

Con el anterior panorama, la Administración Municipal de Baranoa - Atlántico, estima necesario adoptar las medidas del orden nacional, así como la toma de medidas municipales, con el objeto de preservar la vida, integridad y salud de los habitantes del Ente Territorial, y prevenir el contagio y/o propagación del brote COVID-19.

En virtud de lo expuesto

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO PRIMERO: ÁMBITO DE APLICACIÓN. *Las medidas de salubridad seguridad y convivencia establecidas en el presente Decreto, rigen la jurisdicción del Municipio de Baranoa y sus corregimientos Campeche, Pital de Megua y Sibarco.*

ARTÍCULO SEGUNDO: OBJETO. *El presente acto regulatorio tiene por objeto establecer las medidas de salubridad, seguridad y convivencia necesarias para la salvaguarda de la vida, integridad y salud de los habitantes del Municipio de Baranoa, y prevenir el contagio y/o propagación del brote COVID-19.*

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

ARTÍCULO TERCERO: *Adáptense, en el Municipio de Baranoa - Atlántico y sus tres Corregimientos, las medidas del orden Nacional establecidas en la Directiva Presidencial No. 02 de marzo 12 de 2020; Resoluciones No. 380, 385, y 407 de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; Circular Conjunta No. 11 de 2020, expedida por el Ministerio de Educación; Circular No. 01 de 2020, expedida por el Ministerio de Cultura; Circular No. 05 de 2020, expedida por la Gobernación del Atlántico.*

CAPITULO II

MEDIDAS DE SALUBRIDAD, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

ARTÍCULO CUARTO: *Decrétese toque de queda en el Municipio de Baranoa -Atlántico y sus Corregimientos de Campeche, Pital de Megua y Sibarco, a partir del 18 de marzo de 2020 hasta nueva orden, en el horario comprendido entre las 20:00 horas y las 5:00 horas.*

Parágrafo Primero: Se exceptúan de la presente medida:

1. *Aquellas personas cuyo trabajo u ocupación lo exijan.*
2. *Funcionarios de seguridad del Estado en ejercicio de sus funciones.*
3. *Personal adscrito a entidades de socorro (Cuerpo voluntariado de bomberos, Defensa Civil, Cruz Roja) en ejercicio de sus funciones y/o actividades.*
4. *Personal adscrito a entidades prestadoras del servicio de salud y/o hospitalario en ejercicio de sus funciones y/o actividades.*

Parágrafo Segundo: Para la efectiva excepción de que trata el numeral 1º del parágrafo anterior, deberá solicitarse autorización ante la Administración Municipal de Baranoa, aportándose copia de la cédula de ciudadanía y certificación laboral en la que conste: i) vinculación del trabajador con el establecimiento de comercio; y ii) horario laboral.

La anterior solicitud podrá ser radicada en formato digital a través de la página web de la Alcaldía Municipal de Baranoa, o en físico en la Secretaría General de la Entidad.

Parágrafo Tercero: La presente medida de toque de queda cubre a los kioscos, puestos de comidas rápidas y similares ubicados en el espacio público del Municipio de Baranoa.

Parágrafo Cuarto: La presente medida de toque de queda tendrá un término pedagógico hasta el día sábado veintiuno (21) de marzo de 2020, a las 00:00 horas.

ARTÍCULO QUINTO: *Suspéndase todas las actividades, eventos y/o aglomeraciones públicas y privadas, con un aforo mayor a cincuenta (50) personas, de carácter social, deportivas, artísticas, recreativas, culturales, religiosas, políticas, o de cualquier otra índole; a realizarse en lugares cerrados o abiertos en el Municipio de Baranoa y sus tres Corregimientos. Lo anterior como medida preventiva para evitar el contagio y propagación del brote de COVID-19, de conformidad con lo argumentos de hecho y de derecho expuestos en la parte considerativa del presente Decreto.*

Parágrafo Primero: Déjese sin efectos los permisos otorgados por la Administración Municipal de Baranoa, para la realización de las actividades y/o eventos indicados en el presente artículo.

Parágrafo Segundo: Suspéndase las reuniones comunitarias programadas en el Municipio de Baranoa y sus tres Corregimientos.

ARTÍCULO SEXTO: *Suspéndase de manera temporal las actividades comerciales en establecimientos como discotecas, bares, tabernas, clubes nocturnos, cantinas, estaderos, billares, casinos, bingos, clubes sociales, salones de juegos, salones de evento.*

Igualmente se suspende de manera temporal las actividades en establecimientos como centros recreativos, museos y gimnasios.

ARTÍCULO SÉPTIMO: *Prohíbese a los propietarios y/o administradores de restaurantes, establecimientos de venta de alimentos, y almacenes superar el aforo de 50 personas.*

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

ARTÍCULO OCTAVO: Las medidas establecidas en los artículos quinto, sexto y séptimo del presente Decreto, rigen a partir de las 00:00 horas del 18 de marzo de 2020.

ARTÍCULO NOVENO: Requierase a los propietarios y/ administradores de los establecimientos de comercio cuyo objeto social consista en la venta y/o suministro de bienes y servicios, a que promuevan y estimulen la adquisición de sus productos por medio de domicilios y el uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones.

ARTÍCULO DÉCIMO: El horario laboral y de atención al público para las todas las dependencias y oficinas de la Administración Municipal de Baranoa será el comprendido entre las 8:00 horas y las 15:00 horas, de lunes a viernes.

Suspéndase la atención al público en las oficinas de Desarrollo Social (Programa Adulto Mayor), Sisbén y Enlace_ Municipal (Familias en Acción) de la Alcaldía Municipal de Baranoa, con el fin de evitar aglomeración de personas en estos grupos poblacionales.

Suspéndase las audiencias y/o diligencias programadas por la Comisaría de Familia del Municipio. Se mantendrá la atención al público en los casos relacionados con violencia intrafamiliar y violencia sexual.

Parágrafo Primero: Para la radicación de solicitudes, se encuentra habilitado el canal digital de peticiones, quejas y denuncias de la página web de la Alcaldía Municipal de Baranoa.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Conminar a los habitantes del Municipio de Baranoa y sus Corregimientos, a adoptar las siguientes medidas en procura de prevenir el contagio y/o propagación del brote COVID-19:

- Lavarse las manos con abundante agua y jabón, de cuatro (04) a cinco (05) veces al día; o inmediatamente después de tener contacto que se considere de riesgo de contagio o transmisión.
- Evitar asistir a eventos masivos.
- Permanecer en casa el mayor tiempo posible.
- En caso de presentar tos, fiebre o malestar general utilizar tapabocas y guardar aislamiento en casa.
- Evitar contacto físico con otras personas (no saludar de beso, mano, o abrazos).
- Mantenerse hidratado.
- Taparse la nariz y boca con el antebrazo al estornudar o toser.
- Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, y a los niños, verificar su estado de salud diariamente.
- Ante la presencia de síntomas (fiebre, dificultad para respirar, decaimiento), comunicarse inmediatamente a las líneas de emergencia dispuestas por la Gobernación del Atlántico, cuyo número es 3236220; o a la línea telefónica nacional 192.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Ordénese a los responsables de los medios de transporte públicos y privados, y a quienes los operen, adoptar las medidas higiénicas tales como limpieza y desinfección de vehículos luego de cada recorrido, restricción al ingreso de vendedores ambulantes, permanencia de ventanillas abiertas, y en general las establecidas en las normas del orden nacional y departamental.

CAPITULO III

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: Las medidas establecidas en el presente Decreto, así como las establecidas por el Gobierno Nacional y Departamental, adoptadas mediante el artículo tercero de este Acto Administrativo, son de inmediato, obligatorio y estricto cumplimiento, so pena de imposición de sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368º del Código Penal, y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: Facúltese a la Policía Nacional, Inspectores de Policía Urbanos y Rurales de esta Entidad, y autoridades de Salud Municipal, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, para hacer cumplir las medidas establecidas en el presente Decreto.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: Las medidas adoptadas y establecidas en el presente Decreto estarán vigentes hasta tanto el Gobierno Nacional decrete la terminación de la emergencia sanitaria.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación, y contra el mismo no proceden recursos.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Baranoa - Atlántico a los diecisiete (17) días del mes de marzo de 2020

ROBERTO CARLOS CELEDON VENEGAS

Alcalde Municipal

6.4.- Resolución del Asunto. 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".¹¹

En esa línea, aproximándonos al caso, 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. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa-Atlántico", mediante el cual la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico adoptó en el ente territorial unas medidas del orden nacional, contenidas en la **Resolución 385 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social**, por la cual ese organismo declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020, con ocasión al brote COVID-19, y estableció medidas de prevención y contención de inmediato cumplimiento; así como la **Directiva Presidencial No. 02 de 12 de marzo de 2020**, dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del asunto que nominó: "Medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones –TIC–", por medio de la cual dio directrices para el trabajo en casa por medio del uso de las TIC, así como el uso de herramientas colaborativas.

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

¹¹ Artículos 136 inc. 1° y 151 Núm. 14 del CPACA.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Ahora bien, dentro de la motivación o propósito del acto en conocimiento de legalidad, se mencionan hechos y normas relacionadas en los antecedentes, como la declaratoria de "pandemia" de la OMS, la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y la Directiva Presidencial No. 02 de la misma fecha, indicando además que: *"...Con el anterior panorama, la Administración Municipal de Baranoa - Atlántico, estima necesario adoptar las medidas del orden nacional, así como la toma de medidas municipales, con el objeto de preservar la vida, integridad y salud de los habitantes del Ente Territorial, y prevenir el contagio y/o propagación del brote COVID-19..."*

Resaltado lo anterior, llama la atención de la Sala que el Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico no invoca como soporte o fundamento el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República, con el cual el Primer Mandatario declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación.

Así las cosas y consecuencia de lo visto, es que solo se reúnen algunos de los factores de competencia, a saber: i) el factor del subjetivo de autoría: autoridad municipal "Municipio de Baranoa – Atlántico", a través de su Alcalde y ii) el factor del objeto: acto general contenido en el Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020.

Pero se echa de menos el factor motivación o causa, porque si bien, tanto el acto que ocupa la atención de la Sala (Decreto No. 2020.03.17.001) como el Decreto Presidencial declaratorio del Estado de Emergencia (Decreto 417), datan de la misma fecha 17 de marzo de 2020, el primero, conforme lo menciona en su motivación, se expide, (i) en desarrollo de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, contenida en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 y, (ii) en apoyo en la Directiva Presidencial 02 de la misma fecha, que incluso antecedieron y fueron adiadadas el 12 de marzo de 2020, mientras que la Declaratoria del Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, **cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República** y que se encuentra contenida en el Decreto 417, cuya fecha de expedición fue el 17 de marzo de 2020, buscó la adopción de las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Es claro, entonces, que esta Corporación no puede ejercer el conocimiento del asunto por vía del control inmediato de legalidad del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Ahora, si bien el Decreto en cuestión está relacionado con la adopción de medidas preventivas sanitarias en el país por causa de la declaratoria de emergencia sanitaria con ocasión a la presencia de este virus en el País por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020), y a las directrices fijadas por la Directiva Presidencial No. 02 de 12 de marzo de 2020, para el trabajo en casa por medio del uso de las TIC y de herramientas colaborativas, no se enmarca en sentido estricto dentro de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que son dictadas en el marco del estado de excepción, pues estas fueron expedidas antes de que la emergencia económica, social y ecológica fuera declarada.

No desconoce la Sala que el H. Consejo de Estado – Sección Segunda, Subsección A en providencias recientes¹², al momento de efectuar un análisis del medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19, señaló que *"... desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA⁽²³⁾¹³ tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva y, ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional..."* (Resalta la Sala)

Así mismo dispuso, que en este sentido, las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de marzo de 2020, prorrogadas por el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril del mismo año, indican que la mayoría de despachos judiciales del país no se encuentran prestando el servicio al público de manera presencial y se suspendieron los términos en casi todos los procesos, salvo contadas excepciones¹⁴, razón por la cual concluyó lo siguiente:

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ: i) 15 de abril de 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00; y, ii) 20 de abril de 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01139-00.

¹³ CPACA, art. 136: «Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

¹⁴ i) Acciones de tutela, ii) habeas corpus, iii) las actuaciones que adelante la Corte Constitucional con ocasión de la expedición de decretos por el Presidente de la República en ejercicio de las funciones del artículo 215 de la Constitución Política, iv) las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y, v) las relacionadas con la función de control de garantías.

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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

No obstante, con posterioridad a este pronunciamiento del H. Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura expidió el ACUERDO PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020 "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor", en el cual, si bien prorrogó igualmente la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020, a diferencia de los acuerdos anteriores con identidad de objeto que sirvieron de fundamento al H. Consejo de Estado en la decisión objeto de análisis, incluyó dentro de las excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo, **el medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria.**

En este orden de ideas, inhibirse de efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde 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.

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,

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00155-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico.

Acto Objeto de Control: Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico"

Decisión: **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

FALLA

Primero. – INHIBIRSE de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.03.17.001 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se establecen medidas transitorias en materia de salubridad, seguridad y convivencia en el municipio de Baranoa- Atlántico" expedido por el alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. – 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 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. 2020.03.17.001 de 17 de marzo 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.

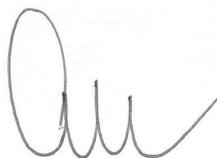
Tercero. - Ejecutoriada la presente providencia **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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