



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

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

Barranquilla, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicado	08001-23-33-000-2020-00237-00
Medio de Control	Control inmediato de legalidad
Remitente	Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico.
Acto objeto de control	Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 <i>"por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"</i>
Magistrado Ponente	OSCAR WILCHES DONADO

I.- ASUNTO.

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico a realizar el control de legalidad al Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 *"por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"*

II.- ANTECEDENTES.

2.1.- El artículo 215 de la Carta Política de 1991 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los artículos 212 (guerra exterior) y 213 (grave perturbación del orden público) de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

2.2.- El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 *"estatutaria de los Estados de Excepción"*¹, 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 administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición."* En ese mismo sentido, se

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

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

reproduce esta disposición, en el artículo 136² de la Ley 1437 de 2011.

2.3.- La Organización Mundial de la Salud³, 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 2020⁴ "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 2020⁵, 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 Municipio de Sabanalarga – Atlántico expidió el Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del 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, dadas las

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

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

³ 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.

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

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

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, pero garantizando el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes.

Así mismo, con el fin de garantizar a los ciudadanos la prestación del servicio impartido por la Comisaría de Familia, dispuso mecanismos de atención personalizados mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitieran reducir la congregación de personas en esta dependencia, sin afectar la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo; todo lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Presidencial No. 460 de 2020.

Además, estableció medidas para proteger el empleo y fortalecer la atención de los funcionarios públicos y los contratistas.

III.- TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO.

El día veinte (20) de abril de 2020, la alcaldía municipal de Sabanalarga – Atlántico, fuera de la oportunidad legal prevista en la ley⁶, remitió al Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla, para efectos del **control inmediato de legalidad**, una copia del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones".

Una vez en la Corporación, el expediente fue repartido en esa 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 Sabanalarga – 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 Sabanalarga y a la Contraloría General del Departamento del Atlántico para que, conforme las competencias

⁶ Artículos 136 y 185 ibídem, y 20 de la ley 137 de 1994.

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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. 0059 de 13 de abril de 2020.

IV.- INTERVENCIONES.

4.1.- El Ministerio Público.

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

Encontró cumplida la exigencia relativa a la competencia formal de la Alcaldía Municipal de Sabanalarga – Atlántico para, con fundamento constitucional, desarrollar o reglamentar normas de rango legal como las invocadas en el Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020, tratándose de actos de carácter general expedidos en virtud de una función administrativa; concluyó igualmente, que desde un criterio funcional y jerárquico dicho acto se dicta en ejercicio de la plurimencionada función administrativa.

Sin embargo, se aprecia que el mismo se dictó con la intención de desarrollar o acoger lo señalado en el decreto 531 de 8 de abril de 2020, el cual no es de carácter legislativo dictado por el gobierno nacional en desarrollo del estado de excepción, razón por la cual no estaría sujeto al control inmediato de legalidad.

No obstante, aclara que el artículo 8º del decreto analizado hace igualmente relación al Decreto 460 de 2020 el cual tiene el carácter de decreto legislativo, el cual se encuentra dirigido a garantizar la atención ininterrumpida en las comisarías de familias a las víctimas de maltrato infantil, violencia intrafamiliar, y sobre todo para que actúen adoptando en todo momento medidas de urgencia para proteger a niñas, niños y adolescentes, ordenando priorizar el servicio personalizado para casos de riesgo de feminicidio, violencia, acoso sexual, violencia psicológica y física, amenazas o hechos de violencia en general en contra de niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad.

Ahora, un examen más detallado del referido artículo da cuenta que el hecho de establecerse horarios de atención de lunes a viernes, sin señalarse turnos permanentes; y excluyendo los días sábados y domingos de dicha atención, nos conduce a señalar que se está apartando del fin de lo que persigue el decreto legislativo cual es la atención no interrumpida.

Corolario de lo expuesto, el agente del Ministerio Público estima que las medidas previstas en el acto objeto de control no son idóneas, conducentes para alcanzar el objetivo propuesto, en favor de las víctimas de la violencia intrafamiliar, y en consecuencia no resulta ser efectivamente conducente de cara a la obtención del fin perseguido.

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Con fundamento en los anteriores argumentos, emite concepto en sentido estricto solicitando a esta Corporación que declare la nulidad parcial del artículo 8 del decreto 059 de 2020, en cuanto viola de manera directa el decreto legislativo 460 de abril de 2020, habida consideración a que no garantiza la atención ininterrumpida que se ordena en el mismo; en lo que guarda relación con el restante articulado del decreto, conceptúa que el Tribunal debe declararse inhibido.

4.1.2.- Defensoría del Pueblo Regional Atlántico. No emitió concepto.

4.1.3.- Personería Municipal de Sabanalarga. No emitió concepto.

4.2.- Contraloría Departamental del Atlántico. Previa cita de las normas constitucionales y legales que sirven de soporte al Control Inmediato de Legalidad, señaló que como entidad fiscalizadora se abstendría de exponer concepto acerca de puntos relevantes del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Sabanalarga, 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.

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.

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Establecido lo anterior y como quiera que el acto objeto de control, Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 está suscrito por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga - Atlántico⁷, 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 1994⁸, 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, 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 citados artículos 212 (guerra exterior) y 213 (grave perturbación del orden público).

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

⁷ En consonancia con lo dispuesto en los artículos 2, 6, 13, 29, 63, 82, 102 y 315 de la Constitución Política.

⁸ 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: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "*por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones*"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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 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 fines⁹.

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 posteriores 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 oficioso¹⁰, 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. 0059 de 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: "*por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del 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

⁹ 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.

¹⁰ 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: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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 Sabanalarga – 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, 6, 13, 29, 63, 82, 102 y 315 constitucionales; Ley 136 de 1994; Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997; Ley 1551 de 2012; Ley 1801 de 2016; Decreto Único Reglamentario 780 de 2016; Decreto Presidencial 531 de 2020...". Resalta la Sala que las normas citadas como soporte constitucional, se refieren a:

- Artículo 2. Fines del Estado.
- Artículo 6. Principio de responsabilidad jurídica de los particulares y los servidores públicos.
- Artículo 13. Igualdad ante la ley y las autoridades y protección de personas con debilidad manifiesta.
- Artículo 24. Libertad de locomoción y domicilio.
- Artículo 29. Debido proceso, legalidad, favorabilidad, derecho de defensa y presunción de inocencia.
- Artículo 63. Protección de los bienes de uso público, interés cultural, histórico y comunitario.
- Artículo 82. Protección del espacio público.
- Artículo 102. Dominio fiscal.
- Artículo 315. Atribuciones del alcalde.

Así mismo, en las consideraciones se hace referencia al artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que en su parágrafo 2º, en concordancia con el Decreto Ley 2893 de 2011, indica que los alcaldes están obligados a informar a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo.

De igual manera, hace referencia al artículo 14¹¹ de la Ley 1801 de 2016, el cual se refiere al poder extraordinario que poseen los gobernadores y los alcaldes para disponer de

¹¹ ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

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

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

acciones transitorias para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.

Si bien hace referencia al **Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**¹², 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, vemos que su fundamento principal, con el fin de desarrollarlos, lo constituyen los **Decretos con fuerza de ley Nos. 460 de 22 de marzo de 2020 y 531 de 8 de abril de 2020**, mediante los cuales el Presidente de la República i) dictó medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarias de Familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; y, ii) estableció la implementación de instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, generada de la pandemia del coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, derogando el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, respectivamente.

Con fundamento en lo anterior, el Artículo Primero de la parte declarativa del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico, dispuso: *"...ACÓJASE en el municipio de Sabanalarga, las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 531 del 08 de abril de 2020, en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por el coronavirus COVID 19, y con el propósito de preservar el orden público..."*

A continuación, el Artículo Segundo del referido decreto materia de análisis, procede a aplicar el Artículo Primero del Decreto Presidencial 531 del 08 de abril de 2020, en lo que respecta al término de duración de la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio (entre las 00:00 horas del lunes 13 de abril de 2020 y hasta las 00:00 horas del lunes 27 de abril de 2020), y a transcribir literalmente el Artículo Tercero, donde se establecen las 35 excepciones a dicha medida de aislamiento que buscan garantizar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes del país.

Es así como en el Parágrafo Cuarto del Artículo Segundo del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 se *"...exhorta a la comunidad en general a cumplir cabalmente las instrucciones de aislamiento preventivo, dictadas en el Decreto 531 de 2020, su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016..."*

De acuerdo con el Artículo Tercero del citado Decreto Presidencial 531 del 08 de abril de 2020, sobre garantías para la medida de cuarentena nacional, *"para que el Aislamiento Preventivo Obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas"* en 35 actividades o casos:

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

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

- Dicho artículo señala que *"las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones"*.

- Establece, igualmente, que *"las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior"*.

- Entre las excepciones están, por ejemplo: asistencia y prestación de servicios de salud; adquisición de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, entre otros); desplazamiento a servicios bancarios y notariales; asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

- También, las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, y las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las veterinarias.

- La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales.

- Igualmente, las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, así como de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado.

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

Los Artículos Tercero al Séptimo, corresponden igualmente al desarrollo del Decreto Presidencial 531 del 08 de abril 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 Octavo del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020, se pretende desarrollar el Decreto con Fuerza de Ley No. 460 de 22 de marzo de 2020, en los siguientes términos:

ARTÍCULO OCTAVO: La administración municipal garantiza la atención a las y los usuarios de la Comisaría de Familia, estableciendo mecanismos de atención personalizados mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

la congregación de personas en esta dependencia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo, dispuestas en el Decreto Presidencial 460 de 2020.

Para la recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil; brindar orientación psicosocial y asesoría jurídica, se atenderá los días martes y jueves, desde el abonado móvil celular 3043963832 y/o al correo electrónico comisariadefamilia.covid19@gmail.com

Los días lunes, miércoles y viernes, se atenderá de manera presencial en el horario comprendido desde las 09:00 hasta las 14:00 horas.

Los artículos subsiguientes del decreto materia de análisis, son del siguiente tenor:

ARTÍCULO NOVENO: SUSPÉNDASE la atención al público y los términos de todos los procedimientos y actuaciones administrativas que se deban adelantar o se adelanten ante la administración municipal.

PARÁGRAFO PRIMERO: La suspensión establecida en el presente artículo no cubija los procesos de contratación que se realizaran dentro del tiempo que perdure la emergencia sanitaria, económica y ecológica del país. Los cuales continuarán sin interrupción y se desarrollarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

PARÁGRAFO SEGUNDO: A partir de la expedición del presente decreto se recibirán las solicitudes vía correo electrónico en la dirección notificacionjudicial@sabanalarga-atlantico.gov.co

PARÁGRAFO TERCERO: Los términos suspendidos en el artículo noveno de esta disposición, comenzarán a correr nuevamente a partir del día siguiente de la declaratoria por parte del Gobierno Central del levantamiento de la emergencia sanitaria, económica y ecológica.

ARTÍCULO DÉCIMO: Autorícese a los servidores públicos y contratistas de la Alcaldía Municipal de Sabanalarga Atlántico, realizar trabajo en casa bajo cualquier sistema que permita su desarrollo a distancia y que involucre mecanismo de procesamiento electrónico de información, para lo cual los trabajadores deben garantizar disponibilidad de atención a sus funciones y deberes, estando prestos a cualquier requerimiento electrónico que realicen los jefes inmediatos.

(...)"

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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 transcrita 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). (...)"¹³ (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".¹⁴

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 417 de 17 de marzo de 2020.

¹³ 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.

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

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Comoquiera que el acto administrativo general materia de análisis se expidió el trece (13) de abril 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. 0059 de 13 de abril de 2020, mediante el cual, el Alcalde del Municipio de Sabanalarga – 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.

Así mismo, con el fin de garantizar a los ciudadanos la prestación del servicio impartido por la Comisaría de Familia, dispuso mecanismos de atención personalizados mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitieran reducir la congregación de personas en esta dependencia, sin afectar la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo; todo lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Presidencial No. 460 de 2020; estableciendo además, medidas para proteger el empleo y fortalecer la atención de los funcionarios públicos y los contratistas.

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 Sabanalarga – Atlántico (factor sujeto).

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 Sabanalarga – Atlántico, erigiéndose en una decisión abstracta e impersonal¹⁵. 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

¹⁵ 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: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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:

"(...) 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**

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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*", fue 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 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 3° 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

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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 república¹⁶ 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 ley¹⁷, o en otros, un acto administrativo con vocación legislativa.¹⁸

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 dicho, 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 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 Sabanalarga – Atlántico invoca como fundamentos para la expedición del Decreto 0059 de 13 de abril de 2020, atribuciones constitucionales y legales, y en especial, las conferidas por los artículos 2 y 315 de la Constitución Política de 1991, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 "*Por la que se expide el Código Nacional de policía y Convivencia*", el Decreto Nacional 780 de 2016, la Resolución 385 del Ministerio de Salud y Protección Social, así como de los Decretos 420 de 18 de marzo de 2020, 460 de 22 de marzo de 2020 y 531 de 8 de abril de 2020.

Es así como en los **artículos Primero al Séptimo** del decreto materia de análisis, se hace referencia, con el fin de desarrollarlo y replicarlo, del **Decreto 531 de 8 de abril de 2020**, en especial, las medidas en él tomadas por el gobierno nacional respecto al aislamiento preventivo obligatorio y las excepciones a esa limitación; mientras que, en el

¹⁶ Inciso cuarto del artículo 115, y artículo 189 de la Constitución Política.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Artículo Octavo, se intenta desarrollar 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."

Ahora, si bien en el Decreto 0059 de 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico, no se indica como apoyo normativo el **Decreto 491 del 28 de marzo de 2020**¹⁹, se observa que el mismo se pretende desarrollar a través de los **Artículos Noveno y Décimo**, al establecer medidas para proteger el empleo y fortalecer la atención de los funcionarios públicos y los contratistas.

6.4.3.4.- Ante estas circunstancias, es menester resaltar que el **Decreto 531 de 8 de abril 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.

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 0059 de 13 de abril de 2020, en lo que respecta al desarrollo del Decreto Presidencial 531 de 8 de abril 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 296²⁰ 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.

¹⁹ Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, 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 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»" (Negrillas fuera de texto).

²⁰ ARTÍCULO 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: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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 Sabanalarga – 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 la medida que las disposiciones contenidas en los artículos Primero al Séptimo de dicho decreto 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.

6.4.3.5.- Situación diferente se vislumbra respecto de los Decretos 460 y 491 de 22 y 28 de marzo de 2020 respectivamente, teniendo en cuenta que estos fueron expedidos 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»²¹, adquiriendo por consiguiente la connotación de decretos legislativos 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 Octavo** del Decreto 0059 de 13 de abril de 2020, remitido por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga – 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** "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**".²² (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".²³

²¹ Negrilla fuera de texto.

²² Art. 1°.

²³ *Ibidem*.

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Para el cumplimiento de estas funciones por parte de los mandatarios locales, el Decreto fija 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*".²⁴

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*".²⁵

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.²⁶

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*".²⁷

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.²⁸

No obstante, el Artículo Octavo del Decreto No. 0059 de 13 de abril 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 el Alcalde Municipal de Sabanalarga – Atlántico limita la

²⁴ Literal a), art. 1°.

²⁵ Literal b), art. 1°.

²⁶ Literal c), art. 1°.

²⁷ Literal d), art. 1°.

²⁸ Literales g) y s.s. del art. 1° del Decreto 460 de 2020.

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

atención para la "...recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil; brindar orientación psicosocial y asesoría jurídica..." únicamente **para los días martes y jueves** "...desde el abonado móvil celular 3043963832 y/o al correo electrónico comisariadefamilia.covid19@gmail.com"; y habilita solamente los días **lunes, miércoles y viernes**, para la atención presencial en el horario comprendido desde las **09:00 hasta las 14:00 horas**.

Es claro que al establecerse horarios de atención sólo para tres días a la semana, 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 parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** del Decreto 0059 de 13 de abril de 2020, en tanto no garantiza 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 de nulidad por violación de La ley 137 de 1994 en sus artículos 6º y 7º que establecen la prohibición de no afectación del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

6.4.3.6.- Por último, tal como se dispuso precedentemente, si bien en el Decreto 0059 de 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico no se indica como apoyo normativo el **Decreto 491 del 28 de marzo de 2020**²⁹, se observa que el mismo se pretende desarrollar a través de los **Artículos Noveno y Décimo**, al establecerse medidas para proteger el empleo y fortalecer la atención de los funcionarios públicos y los contratistas.

El Artículo Noveno, **SUSPENDE** "... la atención al público y **los términos de todos los procedimientos y actuaciones administrativas** que se deban adelantar o se adelanten

²⁹ Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, 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 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»" (Negrillas fuera de texto).

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

ante la administración municipal..."³⁰ exceptuándose únicamente los procesos de contratación que se desarrollarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993; suspensión que solo se levantará "... a partir del día siguiente de la declaratoria por parte del Gobierno Central del levantamiento de la emergencia sanitaria, económica y ecológica..."

Por su parte, el Artículo Décimo autoriza "...a los servidores públicos y contratistas de la Alcaldía Municipal de Sabanalarga Atlántico, realizar trabajo en casa bajo cualquier sistema que permita su desarrollo a distancia y que involucre mecanismo de procesamiento electrónico de información, para lo cual los trabajadores deben garantizar disponibilidad de atención a sus funciones y deberes, estando prestos a cualquier requerimiento electrónico que realicen los jefes inmediatos..."

Vemos que mientras en el párrafo segundo del artículo noveno y en el artículo Décimo del decreto materia de análisis se disponen los mecanismos tecnológicos del caso para la recepción de peticiones, tales como el correo electrónico notificacionjudicial@sabanalarga-atlantico.gov.co, que permite mantener una interrelación constante entre la administración pública y la ciudadanía, en el artículo noveno se suspende toda atención al público y los términos de todos los procedimientos y actuaciones administrativas, hasta que el Gobierno Central levante la emergencia sanitaria, económica y ecológica.

En este punto es menester señalar, que el Gobierno Nacional con la expedición del Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020³¹, a efectos de conjurar la crisis, estableció nuevas medidas que buscan proteger el empleo y fortalecer la atención de los funcionarios públicos y los contratistas, conforme las cuales, y para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social, las entidades y particulares que cumplan funciones públicas (cámaras de comercio, curadurías, entre otros) prestarán los servicios a través de canales electrónicos, que deberán ser publicados en las páginas web, al igual que los mecanismos para el registro y respuesta de las peticiones.

Así mismo, optó por ampliar términos para resolver las peticiones. Lo anterior lo justificó con los siguientes argumentos:

"...Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, «Salvo norma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. Las

³⁰ Negrilla fuera de texto.

³¹ «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción [...]».

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

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

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

Lo anterior lleva a la Sala, en ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, a declarar la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto 0059 de 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico, en tanto suspende de **manera temporal y excepcional, los términos para dar respuesta a derechos de petición, consultas y diligencias;** lo que se traduce en una arbitrariedad y se erige, a su vez, en causal de nulidad por violación de La ley 137 de 1994 en sus artículos 6º y 7º que establecen la prohibición de no afectación del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

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

6.5.1.- Que el Decreto está suscrito por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga – 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

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

(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 parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** del Decreto 0059 de 13 de abril de 2020, en tanto no garantiza 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.- Igualmente se declarará la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto 0059 de 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico, en tanto suspende de manera temporal y excepcional, los términos para dar respuesta a derechos de petición, consultas y diligencias, lo que se traduce en una arbitrariedad y se erige, a su vez, en causal de nulidad por violación de La ley 137 de 1994 en sus artículos 6º y 7º que establecen la prohibición de no afectación del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

6.5.4.- La Sala se inhibirá para adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto 0059 de 13 de abril de 2020, remitido por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico, respecto del Decreto 531 de 8 de abril 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 los artículos Primero al Séptimo del decreto materia de análisis 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.

6.5.5.- Finalmente, la Sala considera que la anterior decisión inhibitoria 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 en los aspectos no abordados y por ende, no analizados en el presente control de legalidad, 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: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "*por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones*"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

FALLA

Primero. – DECLÁRASE la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "*por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones*", en tanto no garantiza 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; lo anterior, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. – DECLÁRASE la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto 0059 de 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico, conforme los argumentos de la parte motiva del presente proveído.

Tercero. - INHIBIRSE de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "*por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones*", respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva.

Cuarto. - 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. 0059 de 13 de abril de 2020, dictados por la Alcaldía Municipal de Sabanalarga – Atlántico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 186 de la ley 1437 de 2011.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la presente decisión fue aprobada por los integrantes de la Sala Plena de esta Corporación en sesión del día jueves once (11) de junio de 2020, con el salvamento de voto de los H. Magistrados doctores JAVIER EDUARDO BORNACELLY CAMPBELL y CESAR TORRES ORMAZA, y con el salvamento parcial de voto de la H. Magistrada doctora JUDITH ROMERO IBARRA. La presente providencia será suscrita por el magistrado ponente y el Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico,

Radicado: 08-001-23-33-000-2020-00237-00-W

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Remitente: Alcalde del Municipio de Sabanalarga – Atlántico

Acto que controlar: Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de acuerdo al Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 del gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones"

Decisión: **DECLÁRASE** la nulidad parcial del **ARTÍCULO OCTAVO** y la nulidad del **ARTÍCULO NOVENO** del Decreto No. 0059 de 13 de abril de 2020. Así mismo, **INHIBIRSE** de efectuar el análisis del decreto materia de control, respecto del Decreto 531 de 8 de abril de 2020; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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