



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

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

Barranquilla, tres (3) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>Radicado</b>	08-001-23-33-000-2020-00252-00-W
<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de legalidad.
<b>Remitente</b>	Alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico.
<b>Acto Objeto de Control</b>	Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 <i>"Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	Oscar Wilches Donado.

**I.- ASUNTO.**

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico a realizar el control de legalidad respecto del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."*, expedido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico.

**II.- ANTECEDENTES.**

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

**2.2.-** El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 *"estatutaria de los Estados de Excepción"*<sup>1</sup>, precisando en su artículo 20 que *"Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las*

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

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."*

**Decisión:** INHIBIRSE de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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

**2.3.-** La Organización Mundial de la Salud<sup>3</sup>, el 11 de marzo de 2020, declaró que el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró *"la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020"*.

**2.4.-** El Ministerio de Salud y Protección Social, en la mencionada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020<sup>4</sup> *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"*, declaró la emergencia sanitaria y adoptó unas medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó también como soporte que conforme al artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, esta entidad desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

**2.5.-** El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020<sup>5</sup>, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, 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. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones"*, fundado, según el decreto, en 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

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

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

<sup>3</sup> El Convenio constitutivo de la Organización Mundial de la Salud fue adoptado por la Conferencia Sanitaria Internacional celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados y entró en vigor internacional el 7 de abril de 1948. El Convenio fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 19 de 13 de mayo 1959; y está en vigor para el Estado colombiano.

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

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

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

---

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.

Lo anterior se produjo, según el texto, en cumplimiento de lo dispuesto por la Gobernación del Atlántico en el Decreto No. 000191 de mayo 01 de 2020, que a su vez, desarrolló el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, expedido por el Presidente de la República de Colombia, mediante el cual se impartieron instrucciones en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19, ordenándose así mismo, el aislamiento preventivo obligatorio que regiría a partir de las cero horas del 27 de abril, hasta las cero horas del 11 de mayo de 2020.

### III.- TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO.

El día cuatro (4) de mayo de 2020, la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, dentro de la oportunidad prevista en la ley<sup>6</sup>, remitió al Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla, para efectos del **control inmediato de legalidad**, una copia del Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020.

Una vez en la Corporación, el expediente fue repartido en la fecha al Despacho del magistrado sustanciador para el trámite respectivo, quien procedió inmediatamente a proferir auto en el que se dispuso: a) Dar inicio al proceso; b) Fijar un aviso en la Secretaría de la Corporación por diez (10) días anunciando la existencia del proceso; c) Fijar un anuncio en similares términos en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; d) Permitir y facilitar la intervención de las personas interesadas en defender o impugnar el acto objeto de control; e) comunicar la iniciación del presente asunto al señor alcalde del municipio de Baranoa – Atlántico para que, allegue los antecedentes administrativos del acto materia de análisis, y de considerarlo oportuno, intervenga indicando las razones que en su criterio justifican la legalidad de los actos que se revisan; y f) correr traslado al Ministerio Público para rendir su concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 numeral 5 del CPACA.

Igualmente se extendió invitación a la Gobernación del Departamento del Atlántico, a la Defensoría Regional del Pueblo, así como a la Personería Municipal de Baranoa y a la Contraloría General del Departamento del Atlántico para que, conforme las competencias que le otorguen las disposiciones legales y constitucionales, presentaran por escrito, dentro del término de diez (10) días, su concepto acerca de puntos relevantes del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020.

---

<sup>6</sup> Artículos 136 y 185 ibídem, y 20 de la ley 137 de 1994.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

---

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

##### **4.1.- El Ministerio Público.**

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

Adujo que, si bien el decreto objeto de estudio es un acto de carácter general expedido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, no se aprecia que el mismo se haya dictado con ocasión o como desarrollo o bajo el amparo de un decreto legislativo dictado por el gobierno nacional en desarrollo del estado de excepción, y, en consecuencia, el mismo no está sujeto al control inmediato de legalidad. Por el contrario, fue dictado en uso de las **facultades ordinarias** concedidas en la Constitución Política y la ley, a los alcaldes en materia policiva, para efectos del control del orden público y prevención del riesgo y de mitigar los efectos de epidemias y disminuir el impacto de sus consecuencias.

Por lo tanto, conceptuó que en el caso concreto está demostrado que el Decreto No. 2020.05.02.01 de 2 de mayo de 2020, no fue expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción; y, por consiguiente, al no ser pasible del control de legalidad automático, se solicita se dicte sentencia inhibitoria.

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

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

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

**4.2.- Contraloría Departamental del Atlántico.** No emitió concepto.

#### **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:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía 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. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020, está suscrito por el Alcalde del Municipio de Baranoa - Atlántico<sup>7</sup>, se trata de un acto expedido por autoridad municipal en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, en consecuencia, el control inmediato de legalidad corresponde en única instancia a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Atlántico, tal y como lo consagran los artículos 136, 185-1 y 151-14 del CPACA.

**6.2.- Generalidades del Control Inmediato de Legalidad. Marco normativo.** El instrumento del control inmediato de legalidad, recogido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>8</sup>, 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

---

<sup>7</sup> En consonancia con las facultades conferidas por los artículos 2°, 209° y 315° numeral 3° de la Constitución Política de Colombia; así como en las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016.

<sup>8</sup> Su fundamento jurídico se ubica en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 [Estatutaria "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"], donde se recogen las nociones esenciales de la figura como sigue: "Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante 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:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

---

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.

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

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

Se dijo que el control es oficioso y con ello se quiere significar que la revisión jurisdiccional procede *ope legis*, sin demanda de parte para su activación, por cuanto la Ley ha fijado en cabeza de la autoridad que expidió el acto el deber perentorio de remitirlo en el término de cuarenta y ocho horas (48) al Juez Administrativo para que este avoque conocimiento del asunto y lleve hasta su culminación el trámite procesal pertinente. Inclusive, el Juez puede aprehender el conocimiento del acto si en aquel término la autoridad administrativa no lo ha remitido para tales fines<sup>9</sup>.

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

En cuanto a los efectos de la decisión de fondo que se dicte en este tipo de actuaciones judiciales, estos, *prima facie*, serán los propios de la cosa juzgada absoluta en razón al escrutinio exhaustivo que está llamado a ejercer el Juez. No obstante, la jurisprudencia ha advertido el excepcionalísimo evento de admitir que el acto revisado sea objeto de ulteriores enjuiciamientos de nulidad (ya, en esos casos, promovidos por parte interesada)

---

<sup>9</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 16 de junio de 2009, Exp. 11001-03-15-000-2009-00305-00.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

en relación a problemas jurídicos que no fueron abordados por la judicatura a la hora del control oficioso<sup>10</sup>, lo cual relativiza los efectos de la cosa juzgada que se han indicado.

**6.3.- El acto objeto de control.** El acto administrativo materia de revisión es el Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020, expedido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: "*Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones.*", cuyos apartes pertinentes se transcriben y analizan a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

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

- Artículo 2. Fines del Estado.
- Artículo 209. De la Función Administrativa.
- 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 párrafo 2º, en concordancia con el artículo 202 de la Ley 1801 2016, que se refieren a las funciones de los alcaldes en relación con el orden público, así como la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad, respectivamente.

Si bien en su parte motiva hace referencia al Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020<sup>11</sup>, mediante el cual el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, vemos que su fundamento principal, con el fin de acatarlo, lo constituye el Decreto No. 000191 de mayo 01 de 2020 expedido por la Gobernación del Atlántico, que a su vez, desarrolló el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, expedido por el Presidente de la República de Colombia, mediante el cual se impartieron instrucciones en el marco de la emergencia sanitaria por

<sup>10</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencias de 7 de febrero de 2000, Exp. CA-033; de 20 de octubre de 2009, Exp. 11001-03-15-000-2009-00549-00; de 5 de marzo de 2012, Exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00 y de 8 de julio de 2014, Exp. 11001-03-15-000-2011-01127-00.

<sup>11</sup> "[...] Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional [...]".

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

causa de la pandemia del coronavirus COVID-19, para el mantenimiento del orden público, derogándose los Decretos 431 de 8 de abril de 2020 y 536 de 11 de abril de 2020.

Con fundamento en lo anterior, el Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico decretó, a través del acto materia de examen, el **TOQUE DE QUEDA** para todos los habitantes del Municipio de Baranoa y sus tres corregimientos, desde el 02 de mayo hasta el 11 de mayo de 2020 (Art. 2º), permitiéndose el derecho de circulación de las personas en ciertos casos o actividades con el fin de garantizar el abastecimiento y disposición de productos y alimentos de primera necesidad, así como de servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes (Art. 3º), para lo cual, se establecieron cuarenta (40) excepciones, en consonancia y/o replicando las establecidas en el artículo tercero del Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

Los Artículos Cuarto al Octavo corresponden igualmente al desarrollo del Decreto Presidencial 593 del 24 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 Noveno del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020, expedido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, se ordena a los propietarios y/o administradores de los establecimientos de comercio autorizados para funcionar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º del mismo, el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante las Resoluciones No. 666 y 675 de abril 24 de 2020, además de otras recomendaciones adicionales.

**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.**

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** INHIBIRSE de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

*35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (...)”<sup>12</sup> (Negrilla fuera del texto original)*

Es así como el control inmediato de legalidad asignado a los tribunales administrativos, pende en forma concurrente, de tres clases de factores de competencia: un factor subjetivo de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad territorial, departamental o municipal; un factor de objeto, que recaiga sobre acto administrativo general y un factor de motivación o causa y es que provenga o devenga, del ejercicio de la "función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción".<sup>13</sup>

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.

Comoquiera que el acto administrativo general materia de análisis se expidió el dos (2) de mayo de 2020, el primer requisito se encuentra satisfecho.

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

Tenemos que el asunto sobre el cual esta Sala Especial de Decisión debería ejercer el control inmediato de legalidad se centra en el Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020, expedido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, mediante el cual se 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

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección primera, sentencia proferida el 26 de septiembre de 2019 dentro del proceso con radicación 2010-00279, Consejero Ponente Doctor Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>13</sup> Artículos 136 inc. 1° y 151 Núm. 14 del CPACA.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes.

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

En este sentido, los efectos del acto se dirigen a un número indeterminado de personas, comprendido por la totalidad de los habitantes, residentes y visitantes del Municipio de Baranoa – Atlántico, erigiéndose en una decisión abstracta e impersonal<sup>14</sup>. El segundo requisito se encuentra satisfecho.

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

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

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

(...)

*4.3.2. El control jurídico corresponde a la Corte Constitucional, que desarrolla un papel relevante como guardián de la supremacía e integridad de la Constitución (art. 241-7 C.P.). Dicho control recae sobre los actos de poder. Es un control objetivo que implica una labor de cotejo entre el acto emitido y los parámetros normativos de control que estarían dados por: i) la Constitución Política, ii) los tratados*

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia proferida el 28 de noviembre de 2019, radicación 1999-00824, Consejero Ponente Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés: "(...) el Consejo de Estado ha manifestado que la diferencia entre los actos administrativos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios de los mismos, y ha precisado que para diferenciar unos y otros es necesario tener presente que [e]l acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman. (...)" (Negrilla fuera del texto original)

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** INHIBIRSE de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

*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 Departamental o los Concejos Municipales, respectivamente, en desarrollo de la declaratoria de estado de excepción.**

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

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

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

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** INHIBIRSE de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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 3º de la parte resolutive del mencionado Decreto 417 de 17 de 2020, se dispuso:

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

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

Atendiendo a un criterio meramente orgánico podría afirmarse que las normas de carácter general que profiere el presidente de la república<sup>15</sup> se circunscriben al tercer nivel antes indicado; no obstante, desde una perspectiva material, es decir, teniendo en cuenta el contenido de la decisión del ejecutivo, la disposición que asume forma de decreto, en algunos casos puede ser una norma con fuerza material de ley<sup>16</sup>, o en otros, un acto administrativo con vocación legislativa.<sup>17</sup>

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

<sup>15</sup> Inciso cuarto del artículo 115, y artículo 189 de la Constitución Política.

<sup>16</sup> Sobre el alcance de la noción de "norma con fuerza material de ley" puede estudiarse el libro de Franky Urrego Ortiz, op. cit., pp. 104 y ss.

<sup>17</sup> Sentencia del 1º de noviembre de 2001, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp: 2000-6686. En este caso se deniega la pretensión de nulidad de un decreto que deroga varios artículos de una ley de la república.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** INHIBIRSE de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

En razón de lo expuesto, y para los efectos del Control Inmediato de Legalidad, el Tribunal Administrativo del Atlántico entenderá que tanto el Decreto 417 de 2020, como los que se expidan con fundamento en él son decretos legislativos, de modo que la confrontación de los actos administrativos que se hayan expedido con base en esos decretos por las autoridades territoriales en donde tiene competencia territorial esta corporación judicial, son pasibles del control mencionado.

**6.4.3.3.-** Expuesto lo anterior, tenemos que el Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico invoca como fundamentos para la expedición del Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020, las atribuciones constitucionales y legales conferidas por los artículos 2º, 209º y 315º numeral 3º de la Constitución Política de Colombia, las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016 "Por la que se expide el Código Nacional de policía y Convivencia".

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

Es decir, estamos ante el principio establecido en el artículo 209<sup>18</sup> de la Constitución Política, a través de la cual el Alcalde ejerce la función administrativa conforme las atribuciones propias de su investidura, en concordancia con el artículo 315<sup>19</sup> *ibidem*, y 202<sup>20</sup> de la Ley 1801 de 2016, sin que sea necesario acudir a las normas de los estados de

<sup>18</sup> Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

<sup>19</sup> Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

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

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

(...)

<sup>20</sup> ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** INHIBIRSE de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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

**6.4.3.4.-** Ahora, tal como se expuso en acápite anterior, del análisis de la parte considerativa y declarativa del Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020, su fundamento con el fin de desarrollarlo, lo constituye el Decreto No. 000191 de mayo 01 de 2020 expedido por la Gobernación del Atlántico, que a su vez, desarrolló el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, expedido por el Presidente de la República de Colombia, mediante el cual se impartieron instrucciones en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19, para el mantenimiento del orden público, derogándose los Decretos 431 de 8 de abril de 2020 y 536 de 11 de abril de 2020.

Al analizar el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, encuentra la Sala que este fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, 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, por lo que las decisiones contenidas en el decreto materia de análisis replicadas del Decreto Presidencial en mención, 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, que acaten las instrucciones a nivel nacional, para implantarlas en su territorio, en virtud de competencias preexistentes.

De hecho, si se revisan las facultades invocadas, vemos que estas se remiten a las funciones previstas en el artículo 296<sup>21</sup> de la Constitución Política, propias del Presidente de la República sin que sea necesario acudir a las normas de los estados de excepción referidas, sino que corresponden al ejercicio propio de sus competencias constitucionales y

---

las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

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

<sup>21</sup> ARTICULO 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "*Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones.*"

**Decisión:** **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de *Baranoa – Atlántico*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

---

desarrollo del principio de colaboración armónica entre autoridades nacionales y locales.

**6.5.- Conclusiones.** Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto remitido por el Alcalde del Municipio de Baranoa – Atlántico, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que las disposiciones contenidas en el decreto materia de análisis no corresponden al 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; por el contrario, atañen a la ejecución de la función administrativa, y a las 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.

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

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

Finalmente, la Sala considera que inhibirse de efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "*Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones.*", expedido por la alcaldía del Municipio de Baranoa – Atlántico, en nada afectaría la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19, pues, sin perjuicio de lo anterior, y en caso, de que se considere necesario, nada obsta para que la legalidad de este acto de carácter general sea discutible, mediante los medios de control, normales y propios, que se emplean para controvertir los actos administrativos generales como se dijo.

**Radicado:** 08-001-23-33-000-2020-00252-00-W

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

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

**Acto que controlar:** Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones."

**Decisión:** **INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 mayo 02 de 2020 dictado por la Alcaldía del municipio de Baranoa – Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

---

## VII. Decisión.

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

### FALLA

**Primero. – INHIBIRSE** de efectuar el análisis, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, del Decreto No. 2020.05.02.001 de mayo 02 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en el municipio de Baranoa para la prevención, manejo y control del covid-19 y se dictan otras disposiciones.", 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. 2020.05.02.001 mayo 02 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. -** Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, **ARCHÍVESE** el expediente.

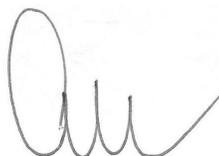
### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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. 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**