

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
DESPACHO 11**

Santiago de Cali, primero (1) de julio de dos mil veinte (2020)

**PROCESO:** 76001-23-33-000-2020-00251-00

**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**ACTO ADMINISTRATIVO:** DECRETO 149 DE 18 DE MARZO DE 2020

**ENTIDAD:** MUNICIPIO DE BUENAVENTURA (VALLE)

**AUTO  
DECLARA IMPROCEDENTE EL MEDIO DE CONTROL**

**ANTECEDENTES**

**1. El trámite procesal.**

El ente territorial remitió el acto administrativo de la referencia para control inmediato de legalidad.

El Despacho 11 asumió el conocimiento del proceso y ordenó: (i) la notificación personal al Municipio para que en el término de diez días anexe los antecedentes del decreto y defienda su legalidad del acto, (ii) la notificación personal al Ministerio Público, y (iii) fijar un aviso por el término de diez días en la página web del Tribunal y de la Rama Judicial para que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad.

Cumplido lo anterior, la Secretaría de la Corporación dio cuenta para emitir sentencia.

**2. Lo que resuelve el acto administrativo controlado.**

Se transcribe la parte resolutive:

**“ARTICULO 1º. MODIFICAR** el artículo 2º del decreto 0147 del 15 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas sanitarias de prevención y transitorias de policía para la mitigación del riesgo frente al coronavirus (covid19) en el Distrito de Buenaventura. El cual quedara así:

**ARTICULO 2º.** En ejercicio de la competencia extraordinaria de policía ordenase la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, que concentren más de treinta (30) personas en contacto estrecho, es decir, a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.

Parágrafo 1º. Se evaluarán los riesgos de transmisibilidad del COVID 19, en las actividades o eventos descritos en el artículo anterior, que impliquen la concentración de un número menor a treinta (30) personas, en espacios cerrados o abiertos, para determinar si el evento o actividad debe ser suspendido.

Parágrafo 2º. Solo en casos excepcionales, las actividades programadas con antelación a la expedición de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, y que por el interés general deban realizarse, las autoridades de que trata el artículo 14º del presente decreto, estudiarán la

posibilidad de su realización, teniendo en cuenta el estricto cumplimiento de las recomendaciones establecidas para la prevención del COVID 19.

Parágrafo 3º. Para tal efecto la Secretaria Distrital de Gobierno y Seguridad Ciudadana, en aplicación de Ley 1801 de 2016 y demás disposiciones legales, expedirá los actos administrativos a que haya lugar.

**ARTICULO 2º. MODIFICAR** el artículo 6º del decreto 0147 del 15 de marzo de 2020, "por el cual se adoptan medidas sanitarias de prevención y transitorias de policía para la mitigación del riesgo frente al coronavirus (covid19) en el Distrito de Buenaventura", de conformidad a lo establecido en la Resolución 407 de 13 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y la Protección Social, el cual quedara así:

ARTICULO 6º En coordinación con la Dirección General Marítima (DIMAR), prohibir el atraque de naves de pasaje de tráfico marítimo internacional en las instalaciones portuarias del Distrito de Buenaventura, así como el embarque, desembarque y cambio de tripulación y descargue de equipaje de las mismas, Incluyendo la autorización del permiso en tierra, salvo los casos de emergencia médica dada por la autoridad sanitaria.

Las autoridades sanitarias Distritales, cuando se permita el fondeo de naves que cumplen con las condiciones señaladas, realizaran una inspección sanitaria con el fin de identificar posibles riesgos de presencia de COVID-19, y con base de la misma, adoptarán las medidas sanitarias que consideren necesarias para evitar el contagio y propagación del virus.

**ARTICULO 3º. ADICIONAR** el siguiente artículo al Decreto 0147 de 15 de marzo de 2020.

ARTICULO 16. Ordénese el cierre temporal de las playas pertenecientes al Distrito Especial de Buenaventura, para actividades turísticas y eventos masivos, tales como reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

Parágrafo 1º: La anterior disposición será supervisada en coordinación con la Capitanía de Puerto y los miembros de la Fuerza pública, quienes realizaran las respectivas visitas de inspección para el control y cumplimiento de la misma.

Parágrafo 2º: El presente artículo tendrá vigencia desde la fecha de publicación del presente decreto hasta el 31 de marzo de 2020.

**ARTICULO 4º. ADICIONAR** el siguiente artículo al Decreto 0147 de 15 de marzo de 2020.

ARTICULO 17. Ordénese el cierre temporal de balnearios y sitios turísticos ubicados en la zona carretable (antigua vía al mar y carretera Cabal Pombo) en la jurisdicción territorial del Distrito de Buenaventura.

Parágrafo 1º: El presente artículo tendrá vigencia desde la fecha de publicación del presente decreto hasta el 31 de marzo de 2020.

**ARTICULO 5º. ADICIONAR** el siguiente artículo al Decreto 0147 de 15 de marzo de 2020.

ARTICULO 18. Suspender temporalmente las actividades comerciales en establecimientos abiertos al público tales como discotecas, bares, tabernas, clubes nocturnos, sales de cine, casinos, licoreras, clubes sociales, gimnasios, salones de juegos, centros recreativos, estaderos, cantinas y similares.

Parágrafo Único: Ordenar a los almacenes de cadena, centros comerciales e entidades bancarias y/o financieras, adoptar medidas tendientes a limitar el acceso masivo de ciudadanos a sus instalaciones, sin exceder el número máximo de 30 personas señalado en el artículo 2º del Decreto 147 de 15 de marzo 2020.

**ARTICULO 6º. ADICIONAR** el siguiente artículo al Decreto 0147 de 15 de marzo de 2020.

ARTICULO 19. Restrínjase el acceso al Malecón Bahía de la Cruz y el Bulevar del Centro, para el desarrollo de actividades lúdicas, recreativas, deportivas y ocio que aglomeren más de 30 personas, la materialización de esta medida se realizara en coordinación y apoyo de la Policía Nacional.

Parágrafo Único. Ordénese a los establecimientos comerciales ubicados al interior del Malecón Bahía de la Cruz, adoptar todas las medidas higiénicas necesarias en los espacios y superficie de contagio, así mismo limitar el ingreso a un número máximo de 30 personas de manera simultánea.

**ARTICULO 7º. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico Buenaventura, a los dieciocho (17) días de marzo de 2020”.

### 3. El concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público considera que el acto es un acto administrativo complejo que no puede ser estudiado de forma independiente al acto que adiciona y modifica.

El Despacho considera que el acto posterior es un acto simple e independiente, se regula las excepciones a la restricción de la libre circulación que enlista el Decreto 418 y ordenar la clausura temporal de algunos establecimientos comerciales, y hace una modificación en cuanto a incluir la ley seca. En tal sentido, su análisis no genera integridad normativa ni necesidad de acumulación.

### CONSIDERACIONES.

Los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política consagran los estados de excepción y facultan al Presidente de la República a expedir decretos legislativos exclusivamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, es decir, con relación directa y específica con el estado de excepción.

Por su parte, el 20 de la Ley 137 de 1994 dispone 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. También ordena que las autoridades deberán remitirlos en las 48 horas siguientes. El artículo 136 del CPACA reproduce la disposición y añade que si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Respecto a los presupuestos procesales para que proceda el control inmediato de legalidad vale la pena esquematizar:

- i) Que se trate de medidas de carácter general,
- ii) Que sean dictadas en ejercicio de función administrativa,
- iii) Y como desarrollo de los decretos legislativos
- iv) Durante los estados de excepción.

- Para la Sala Mayoritaria<sup>1</sup>:

“35. Una interpretación literal del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 permite concluir que los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: i) ser de carácter general y ii) ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República. **Esa segunda**

---

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo del Valle. MP. Patricia Feuillet Palomares. Exp. 2020-0244 Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento del un decreto municipal para CIL.

**característica supone que el acto administrativo contiene disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo)”**

- El Decreto 417 que declara la emergencia económica y social es decreto legislativo pero no puede ser desarrollado directamente por las autoridades territoriales.

- Los Decretos 418, 420, 457, 597 que versan sobre el orden público y el aislamiento social obligatorio, se fundan en competencias ordinarias del presidencia sin que se remitan al artículo 215 Constitucional, no fueron suscritos por todos los ministros, y la Corte Constitucional no asumió su control de oficio, por tanto, no son decretos legislativos, en esa medida, los decretos locales que se profieran con base en ellos o en relación a los temas que ellos tratan, no son susceptibles de control inmediato de legalidad.

- Dice la Sala:

“74. Y es que durante el Estado de Excepción el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir decretos legislativos (que tienen fuerza de ley), pero no por ello pierde la competencia para proferir decretos ordinarios. Siendo así, la elección del tipo de acto normativo a utilizar para imponer el aislamiento preventivo obligatorio (si se hacía mediante decreto legislativo o mediante decreto ordinario) era una decisión que le correspondía al Gobierno Nacional, y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no puede alterar la naturaleza del acto con base en su contenido. Desde luego, el hecho que se haya impuesto el aislamiento preventivo obligatorio mediante decreto ordinario tiene implicaciones: por ejemplo, que ese acto normativo debe respetar la Constitución y el bloque de constitucionalidad, pero además no podrá ser contrario a la ley.

- En otra providencia se lee<sup>2</sup>

a. “Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superiores, esto es, los relacionados con los estados de excepción. Dichos Decretos Legislativos se clasifican en: Decretos de Declaratoria y los Decretos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, los cuales deben tener conexidad con las circunstancias de la declaratoria del estado de excepción.

b. Se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional”.

c. Entre los decretos legislativos que pueden ser objeto de desarrollo por parte de las autoridades nacionales o territoriales mediante los actos administrativos generales no está el decreto de declaratoria del estado de excepción.

d. El control de legalidad se compone de los siguientes criterios formales: criterio objetivo: contra actos administrativos que contienen medidas de carácter general; criterio subjetivo: que sean proferidos por entidades nacionales o del orden territorial, lo que permite establecer el factor de competencia (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos)-; y el criterio circunstancial o causal: dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción, lo que permite entender que éstos son los que profiere el Gobierno Nacional en desarrollo del Decreto Legislativo que declaró dicho estado, los que a su vez regulan medidas de carácter legal sobre materias específicas.

Se deja constancia que la magistrada ponente, en posición minoritaria:

- Estima que el Decreto 417, declaratorio de la emergencia económica es también un decreto legislativo porque así lo denomina el artículo 215 de la Constitución Política, y en tal virtud, cualquier medida general que se expida durante el estado de excepción, ya sea que lo cite o no, siempre que esté referida a “materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”, es desarrollo de decreto legislativo, y por tanto, susceptible de control inmediato de legalidad.

---

<sup>2</sup> Tribunal Administrativo del Valle. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Exp. 2020-0368. Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento del decreto 29 del 18 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio del Cairo - Valle del Cauca.

- Resalta que el Decreto 417 se funda en la necesidad de:

(i) disponer de los recursos que se encuentran a cargo de la nación y las entidades territoriales tales como el FAE del SGR y del FOPET en calidad de préstamo, (ii) crear el FOME, (iii) reducir y optimizar del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal y emitir y respaldar títulos para operaciones para dar liquidez al BANREP, (iv) fortalecer el FNG, (v) analizar y adoptar medidas en materia tributaria, (vi) adoptar medidas extraordinarias para aliviar obligaciones que se vean afectadas en su cumplimiento a raíz de la crisis, (vii) agilizar procesos de reorganización e insolvencia, (viii) promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (ix) adoptar medidas extraordinarias encaminadas a proteger el sector salud y promover la industria y el comercio en el país que permitan absorber pérdidas y la fuerza laboral, (x) flexibilizar las normas de atención personalizada al usuario y suspender términos en actuaciones administrativas y jurisdiccionales, (xi) habilitar actuaciones judiciales y administrativas a través de medios tecnológicos para el servicio público de justicia, de notariado y registro, defensa jurídica del Estado y atención en salud del sistema penitenciario y carcelario, (xii) simplificar el proceso administrativo sancionatorio, (xiii) adoptar medidas en materia de servicios públicos, (xiv) acudir a la contratación directa para prestar atención a la población afectada, (xv) realizar entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en programas sociales, (xvi) garantizar el sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en el territorio, (xvii) las adicionales necesarias para conjurar la crisis.

- Considera que si bien el Decreto 418 de 18 de marzo<sup>3</sup>, el Decreto 420 de 18 de marzo<sup>4</sup> y los Decretos 457 de 22 de marzo y 636 del 6 de mayo<sup>5</sup>, no se rotulan como decretos legislativos o no tienen la firma de todos los ministros, en sentido material son decretos legislativos porque se refieren a materias que tienen relación directa y específica con el estado de excepción, por tanto, cualquier medida general que se adopte durante el estado de excepción, ya sea que los cite o no, es desarrollo de decreto legislativo, y por tanto, susceptible de control inmediato de legalidad, máxime porque limitan ampliamente los derechos fundamentales.

- Resalta el control inmediato de legalidad, como mecanismo jurisdiccional, integral, autónomo, independiente del control ordinario de nulidad, oficioso, breve, de fondo y con efecto de cosa juzgada relativo<sup>6</sup>, es el medio procesal principal para estudiar la legalidad de un decreto municipal por el cual el acto administrativo general que adopta medidas encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo 417, porque así lo ordena la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

- Cita a la Corte cuando declaró la exequibilidad de la Ley 137/94 y dijo: “dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales” (CC, sentencia C-179/94).

- Concluye que el acto administrativo de orden público contiene una medida de carácter general, expedida por una autoridad administrativa local del Departamento del Valle del Cauca, en ejercicio de función administrativa, dictada durante el estado de emergencia económica y social declarado por el Gobierno Nacional a raíz de la COVID19, en relación directa y específica con él, y está encaminada a permitir su ejecución y aplicación, por tanto, es procedente el control inmediato de legalidad.

#### 4. Caso concreto.

El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 tiene por objeto conjurar la crisis e impedir la propagación del Covid- 19 y la extensión de los efectos adversos en los diversos sectores de la vida nacional, por ello justifica **“adoptar medidas extraordinarias encaminadas a proteger el sector salud y promover la industria y el comercio en el país que permitan absorber pérdidas y la fuerza laboral”**.

<sup>3</sup> Por el cual el Presidente de la República con la firma de algunos ministros impone que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID19 en el territorio y mitigar sus efectos estará en su cabeza; que sus instrucciones, actos y órdenes se aplicarán de manera inmediata y preferente; y que las decisiones locales deben ser previamente “coordinadas”

<sup>4</sup> Por el cual se imparten instrucciones sobre consumo de bebidas embriagantes; reuniones y aglomeraciones; toque de queda de NNA; y otras instrucciones en materia de transporte terrestre automotor, restricciones de tránsito, suspensión de actividades en establecimientos de comercio; limitar, restringir o impedir el funcionamiento de infraestructura crítica y estratégica; restringir servicios de vigilancia y seguridad privada.

<sup>5</sup> Con los cuales se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia y se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional salvo expresas excepciones; se da línea para teletrabajo y trabajo en casa; se restringe la movilidad terrestre y suspende la movilidad doméstica aérea.

<sup>6</sup> Sala Plena del Consejo de Estado fechada 20 de octubre de 2009, expediente 11001031500020090054900.

El Decreto 420 de **18 de marzo** de 2020, por su parte, dispuso que las medidas de orden público proferidas por los alcaldes y gobernadores que restrinjan el derecho de circulación, tales como, toque de queda, simulacros, **en ningún caso podrán contemplar las siguientes restricciones, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19:**

4.1 Impedir el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), **carga** y modalidad especial, **toda vez que estas modalidades son autorizadas por autoridades del orden nacional y corresponden a la prestación de un servicio público esencial.**

**4.2 Establecer restricciones de tránsito en las vías del orden nacional ya que dicha infraestructura no está dentro de su jurisdicción ni competencia.**

Más adelante el **Decreto Legislativo 569 de 15 de abril** dispondría:

“Artículo 16. Autorización especial y extraordinaria para puertos privados. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, autorícese a los puertos de servicio privado para atender las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad a las poblaciones que se encuentren dentro del área de la zona portuaria correspondiente, independientemente del tipo de carga autorizada.

**Así mismo, autorícese a los puertos de servicio público, durante el mismo periodo, para que sin importar el tipo de carga que tenga autorizada en el contrato de concesión, atender las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad a las poblaciones que se encuentren dentro del área de la zona portuaria correspondiente.**

Parágrafo. Para la prestación de los servicios derivados de la presente autorización deberán respetarse las recomendaciones y directrices dictadas por las autoridades portuarias, aduaneras, sanitarias, policivas y en general por cualquier autoridad que en el marco de sus competencias incida en la operación portuaria.

En ese contexto la ponente encontraba que:

- El decreto local tiene por finalidad adoptar medidas transitorias para la superación del estado de emergencia y extender sus efectos, a través de la preservación de la vida y la mitigación del riesgo a raíz de la pandemia, estas son: i) suspender reuniones, ii) de conformidad con la Resolución 407 de 13 de marzo de 2020, en coordinación con la Dirección General Marítima (Dimar), **prohibir de atraque de tráfico marítimo internacional**, el embarque, desembarque y cambio de tripulación salvo por emergencia médica, iii) ordenar el cierre temporal de playas, balnearios y sitios turísticos en la zona carreteable y (iv) suspender actividades comerciales tales como discotecas, bares, tabernas, clubes nocturnos, salas de cine, gimnasios.

-Tales medidas tienen relación directa con el contagio del COVID19 por contacto físico, y con la capacidad del sistema de salud para atender tanto a los enfermos.

- El decreto local no restringe o viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o derechos laborales, pues se adopta una medida general justificada y específica para mitigar la propagación del covid-19 dentro del respectivo

territorio, para la salvaguarda de los derechos de sus residentes y proteger a las personas en situación de vulnerabilidad.

- Tampoco desconoce las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994 porque no se limitan derechos ciudadanos, no se interfiere con el modelo democrático y no se sacrifican arbitrariamente los derechos y libertades intangibles contemplados en la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y las normas de derecho internacional de los derechos humanos, los estados de excepción.

- Las medidas concretas tampoco se oponen a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables en el ordenamiento interno.

- De otra parte, se tiene que la emergencia económica, social y ecológica del Decreto 417 se justificó en que la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus -COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional, el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 en el territorio nacional, el 9 de marzo de 2020 la OMS solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus y el 11 de marzo calificó la enfermedad como una pandemia, y por tanto, los países debían encontrar un delicado **equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos** y el respeto de los derechos humanos, para lo cual invitaba a adoptar una estrategia de contención.

- En el Decreto local se invocan: el derecho a la salud y el deber de preservar el orden público, para adoptar las medidas transitorias necesarias en pro de conjurar el grave impacto que tendría la COVID19 sobre su población. Es decir, tiene motivación suficiente.

- Desde otra arista, suspender de aglomeraciones, ordenar el cierre temporal de playas, balnearios y sitios turísticos, y suspender actividades comerciales tales como discotecas, bares, tabernas, clubes nocturnos, salas de cine, gimnasios, son medidas **adecuadas y necesarias** para promover la responsabilidad social y procurar el equilibrio entre la protección de la salud y la prevención de los trastornos sociales, si se tiene en cuenta que el contagio crece en forma exponencial cuando se presentan aglomeraciones de personas, y ello compromete seriamente la capacidad de respuesta del sistema de salud. Y es proporcional en sentido estricto porque se limitan unos derechos para potenciar otros de mayor peso en estas circunstancias.

- Desde otro ángulo, es cierto que el ordenamiento ordinario confiere facultades a los alcaldes y gobernadores para adoptar medidas dirigidas a mantener el orden público en sus territorios, empero, las mismas resultan insuficientes atendiendo la magnitud de pandemia (mundial, nacional y local) y sus características (afecta a todos los sectores de la población, aunque requiere medidas específicas para algunos de ellos). En cuanto al juicio de incompatibilidad, se suspendió la aplicación de disposiciones jurídicas ordinarias, pero su análisis se realizará con el marco jurídico ordinario. Por ahora se concluye que el Gobierno Local utiliza las facultades legales de orden público en el marco complejo de la emergencia para la prevención, contención y mitigación del virus covid-19.

- Ya en el marco jurídico ordinario se resalta que la Constitución Política de Colombia establece en su artículo 24:

“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

De otra parte en cuanto a la prohibición de atraque de tráfico marítimo internacional, el embarque, desembarque y cambio de tripulación salvo por emergencia médica, el alcalde local invoca la Resolución 407 de 13 marzo de 2020 que contemplo:

“Prohibir el atraque de naves de pasajeros de tráfico marítimo internacional en instalaciones portuarias, así como el desembarque de pasajeros, tripulación y descargue de equipaje de estas naves en dichas instalaciones.

(...) Si la autoridad sanitaria territorial determina que es procedente la circulación de pasajeros y equipaje por no existir riesgo de contagio de Covid. 19, se permitirá el atraque y desembarque de pasajeros y equipaje de acuerdo con el protocolo que esa autoridad sanitaria determine.”

La Ley 1ª de 1991 “Por la cual se expide el estatuto de puertos marítimos y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo 1:

“Artículo 1. En desarrollo del artículo 32 de la Constitución Política, la dirección general de la actividad portuaria, pública y privada, estará a cargo de las autoridades de la república, que intervendrán en ella para planificarla y racionalizarla, de acuerdo con esta ley”.

El artículo 2º del Decreto 2324 de 1984 «Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria», establece:

«Artículo 2. Jurisdicción. La Dirección General Marítima y Portuaria ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marino y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelos marinos, aguas supradyacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar...»

Entre las funciones asignadas a la DIMAR en el artículo 4º del Decreto 2324 de 1984, se encuentra la del numeral 21, que señaló:

«Artículo 4. (...)21. Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público en las áreas de su jurisdicción.»

De acuerdo a los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 2324 de 1984 y el artículo 8 del Decreto Ley 1561 de 2002, la Dirección General Marítima (Dimar) cuenta con dependencias regionales y seccionales denominadas Capitanías de Puerto las cuales, en los puertos marítimos y fluviales ejercerán entre otras las siguientes funciones:

1. Ejercer la autoridad marítima y portuaria en su jurisdicción.
2. Hacer cumplir las leyes y disposiciones relacionadas con las actividades marítimas y portuarias.

El decreto local prohíbe el atraque de naves de pasaje de tráfico marítimo internacional, lo cual contradice el ordenamiento ordinario aplicable que no fue suspendido por un decreto legislativo.



## 5. CONCLUSIÓN.

El decreto local contiene medidas generales, en ejercicio de función pública, dictadas por autoridad local, para conjurar la emergencia social, económica y ecológica a raíz de la pandemia a raíz del nuevo coronavirus, que, desde la perspectiva de los elementos de análisis, resultan ajustadas a derecho, salvo algunas expresiones.

Empero, atendiendo que la postura mayoritaria de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle es que los decretos presidenciales sobre orden público y aislamiento preventivo no son decretos legislativos (así se ha decidido en los autos que resuelven recursos de súplica y en las ponencias presentadas por este Despacho el 12 y 17 de junio), invocando los principios de economía, celeridad y eficiencia, y para evitar el desgaste del aparato jurisdiccional del Estado, el Despacho 11 se abstendrá de llevar la ponencia a la plenaria, y en su lugar dará por finalizado el proceso declarando improcedente el medio de control.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 11 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 149 de 18 de marzo de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Buenaventura (V), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica al Municipio y al Ministerio Público y a través de la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

**TERCERO: ARCHIVAR** la actuación una vez en firme esta providencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
 Magistrada