



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

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
SECCIÓN "C"**

Barranquilla, Trece (13) de abril de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO</b>	08-001-23-33-000-2020-00211-00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>REMITENTE</b>	ALCALDE MUNICIPAL DE SANTO TOMÁS – ATLÁNTICO
<b>ACTO ADMINISTRATIVO A REVISAR</b>	DECRETO 023 DEL 16 DE MARZO DEL 2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTO TOMÁS - ATLÁNTICO
<b>MAGISTRADO PONENTE</b>	CÉSAR AUGUSTO TORRES ORMAZA

**I.- PRONUNCIAMIENTO.**

Procede este despacho a pronunciarse respecto al trámite a impartir al control inmediato de legalidad del Decreto 023 del dieciséis (16) de marzo del 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Santo Tomás - Atlántico *"POR EL CUAL SE DECLARA EMERGENCIA SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS – ATLÁNTICO, Y SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREPARACIÓN, PREVENCIÓN, CONTENCIÓN, ABORDAJE Y MITIGACIÓN CONTRA EL CORONAVIRUS (COVID-19)"*.

**II.- ANTECEDENTES.**

El señor Alcalde Municipal de Santo Tomás, el día siete (7) de abril del año en curso remitió a la Oficina de Servicios de esta Seccional, copia del Decreto 023 del dieciséis (16) de marzo del 2020 *"POR EL CUAL SE DECLARA EMERGENCIA SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS – ATLÁNTICO, Y SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREPARACIÓN, PREVENCIÓN, CONTENCIÓN, ABORDAJE Y MITIGACIÓN CONTRA EL CORONAVIRUS (COVID-19)"*, correspondiéndole por reparto al suscrito Magistrado.

En ese orden, el acto administrativo en mención fue remitido al correo electrónico instruccional del despacho, a efectos de imprimirle el trámite pertinente, teniendo en cuenta que conforme a lo preceptuado en el Acuerdo PCSJA20-11529 del veinticinco (25) de marzo de 2020 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se exceptuó de la suspensión de términos judiciales decretada en razón al Estado de Emergencia que rige actualmente en el país, las actuaciones que

adelante esta Jurisdicción con ocasión del control inmediato de legalidad de los actos expedidos por las entidades territoriales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo previó en su artículo 185 el trámite del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, como el que ahora ocupa nuestra atención.

### **III.- CONSIDERACIONES.**

#### **COMPETENCIA.**

Este Tribunal es competente para conocer en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, al tenor de lo previsto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

#### **PROBLEMA JURÍDICO.**

El problema jurídico en el sublite se contrae a determinar si procede el control inmediato de legalidad del Decreto 023 del dieciséis (16) de marzo del 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Santo Tomás - Atlántico *“POR EL CUAL SE DECLARA EMERGENCIA SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS – ATLÁNTICO, Y SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREPARACIÓN, PREVENCIÓN, CONTENCIÓN, ABORDAJE Y MITIGACIÓN CONTRA EL CORONAVIRUS (COVID-19)”*.

#### **TESIS.**

El Despacho sostendrá la tesis que el Decreto 023 del dieciséis (16) de marzo del 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Santo Tomás - Atlántico, no es objeto del control inmediato de legalidad, toda vez que no fue proferido como consecuencia del Decreto 417 del diecisiete (17) de marzo de 2020 emanado del Presidente de la República, o con fundamento en los decretos legislativos suscritos por el Gobierno

Nacional en torno a tal declaratoria, por el contrario, tiene como sustento la Resolución 385 del doce (12) de marzo del presente año expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*.

## MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

El artículo 215 de la Constitución Política<sup>1</sup> autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212<sup>2</sup> y 213<sup>3</sup> de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, tendiendo la facultad de dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a

---

<sup>1</sup> ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de 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. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

<sup>2</sup> ARTICULO 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

<sup>3</sup> ARTICULO 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.

impedir la extensión de sus efectos, los cuales tiene control automático de constitucionalidad ante la Corte Constitucional.

No obstante, las autoridades nacionales y territoriales, pueden proferir actos administrativos en desarrollo del correspondiente decreto que declara el estado de excepción o con fundamento en los demás decretos legislativos dictados al amparo del estado de emergencia social para conjurar la crisis, por tanto, se hace necesario que la ley establezca la posibilidad de examinar la legalidad de estos actos, a través de un control inmediato de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

Es así que el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 *“Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”*, 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 fue consagrado este control en el artículo 136<sup>4</sup> del CPACA.

Ahora, según el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos de lugar donde se expidan, el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

## **CASO CONCRETO.**

Descendiendo al caso que ocupa la atención del despacho se advierte que el Decreto 023 del dieciséis (16) de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde

---

**4 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.

Municipal de Santo Tomás - Atlántico no en desarrollo de las facultades conferidas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual el Gobierno Nacional “...declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria; por el contrario, se aprecia que fue expedido con anterioridad al diecisiete (17) de marzo del 2020, cuyo sustento fue la Resolución 385 del doce (12) marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social “por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, acto en el cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el país, en razón a la calificación de PANDEMIA MUNDIAL realizada por la Organización Mundial de la Salud, respecto del COVID-19.

En este orden, la motivación por la cual se declaró la emergencia sanitaria en el municipio de Santo Tomás – Atlántico por el brote del virus COVID-19, no tiene su sustento en la declaratoria del estado de excepción que trata el artículo 215 de la Constitución y que fue decretado a nivel nacional a raíz de la grave e inminente situación de emergencia sanitaria del país.

De conformidad con lo anterior, se estima que es improcedente en el sublite adelantar el control inmediato de legalidad del aludido decreto municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, sin perjuicio que ello no le otorga el carácter de cosa juzgada a la presente decisión, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será susceptible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación el procedimiento regido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes.

Corolario de lo expuesto, se tiene que al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no es procedente avocar el conocimiento en el asunto de la referencia y así se hará constar en la parte resolutive de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico - Sección “C”, en Sala Unitaria,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto 023 del dieciséis (16) de marzo del 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Santo Tomás - Atlántico *“POR EL CUAL SE DECLARA EMERGENCIA SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS – ATLÁNTICO, Y SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREPARACIÓN, PREVENCIÓN, CONTENCIÓN, ABORDAJE Y MITIGACIÓN CONTRA EL CORONAVIRUS (COVID-19)”*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que, contra el aludido acto administrativo general, procederá los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o demás normas concordantes.

**TERCERO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al buzón de notificaciones judiciales del municipio de Santo Tomás - Atlántico y al del Ministerio Público.

**CUARTA:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**CÉSAR AUGUSTO TORRES ORMAZA**  
Magistrado