

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Quibdó, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020).

SENTENCIA N°_0136

REFERENCIA: 27001 23 31 000 2020 00077 00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL
DECRETO NÚMERO 067 DEL 24 DE MARZO DEL
2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL
MUNICIPIO DE ATRATO (CHOCÓ).

MAGISTRADA PONENTE: Dra. MIRTHA ABADÍA SERNA

La Sala decide el Control Inmediato de Legalidad del Decreto número 067 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Atrato *“Por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria Para la Contención del Coronavirus COVID-19 en el Municipio de Atrato y se dictan otras disposiciones.”*. Conforme lo consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 151 -numeral 14- y 185 del C. de P. A. y de lo C. A., con fundamento en los razonamientos que se pasan a exponer.

I. ANTECEDENTES

1. El **7 de enero de 2020** la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y lo declaró emergencia de salud pública de importancia internacional.
2. 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.
3. El **11 de marzo de 2020** la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, por la presencia en más de 114 países, de todos los continentes.
4. En virtud de ello, y debiéndose *“adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia”* 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. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada”*; en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

5. En virtud de lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, y considerando la evidente situación repentina e inesperada en la que se encuentra el país *“que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política”*, el **17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante **Decreto Legislativo 417** Declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia y señaló que, mediante decretos legislativos, adoptaría las medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, con el fin de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis en todos los ámbitos o sectores de la vida nacional, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19.

Se destaca que mediante comunicado de presenta la H. Corte Constitucional mediante sentencia C-145 del 2020, Magistrado ponente: Dr. José Fernando Reyes, declaró exequible el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. La Corte Constitucional¹ encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, al considerar que *“el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución”*. La Corte Constitucional consideró que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social *“son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas”*.

En atención a la CIRCULAR 001 del 25 de marzo de 2020, proferida por el Presidente del Tribunal Administrativo del Chocó, el Alcalde Municipal de Atrato (Chocó), el día 21 de abril de 2020 remitió a la Oficina de Apoyo Judicial de esta Seccional, copia del Decreto número 067 del 24 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria Para la Contención del Coronavirus COVID-19 en el Municipio de Atrato y se dictan otras disposiciones”*, correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada, siendo enviado por la Secretaría General de esta Corporación a este despacho el 17 de la misma calenda.

1. Acto sometido a control.

Por reparto efectuado en la oficina de poyo judicial de Quibdó, correspondió el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto número 067 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Atrato *“Por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria Para la Contención del Coronavirus COVID-19*

¹ Según se informa en el Boletín No. 63 del 20 de mayo de 2020 del Corte Constitucional. Disponible: <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%C3%A1-ajustada-a-la-Constituci%C3%B3n-8904>. Consultado: 22 de mayo de 2020.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

en el Municipio de Atrato y se dictan otras disposiciones.” En su parte considerativa y resolutive dispuso:

“DECRETO No. 067

(DEL 24 DE MARZO DEL 2020)

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política son fines esenciales del Estado: *“Servir a la comunidad, promoverla prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que de conformidad con el artículo 49 Constitucional: *“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley”*.

Que el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución del Alcalde: *“3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo;...”*.

Que la Ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y al tenor del Título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar la adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que el artículo 598 de la misma Ley establece que - Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes.

Que el artículo 91 de la Ley 136 1994, modificado por el artículo 29 de la 1551 de 2012 señala que los Alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente la República o Gobernador respectivo, y en relación con orden público deberán (i) conservar el orden público en municipio, conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo Gobernador.

Que el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencias a cargo de los Municipios, el adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental; establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación; ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud; impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud, entre otros.

Que el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012 define: - **Amenaza:** Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.

Que el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 señala que los Alcaldes como jefes de la Administración Local, representan el sistema nacional en el Distrito y en el Municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que así mismo, define dicha ley, como "**Prevención del riesgo:** Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible" (Subraya fuera de texto)

Que en aplicación al Principio de Precaución, de que trata el artículo 3° de la citada ley: "Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo." (Subraya fuera de texto)

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la Salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos del Estado Social de Derecho.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "**Código Nacional de Seguridad y Convivencia**" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras.

Que la Organización Mundial de Salud, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar acciones decididas y urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados, como la divulgación de medidas preventivas con fin de insistir en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de las emergencia sanitaria por causa Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo 2020., la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para proteger a los adultos mayores de 70 años, a partir del 20 de marzo de 2020, a las siete de la mañana (7:00 a.m), hasta el día 30 de mayo de 2020, a las doce de la noche (12:00 p.m.)

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, se dictaron medidas transitorias para expedir normas en orden público, que la dirección del orden público, señalando que la dirección del orden público con objeto de prevenir y controlar la del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República.

Que para tal fin deben preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio, en todos los espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en torno a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regirá a partir de las cero horas del 25 miércoles de marzo, hasta las cero horas del lunes 13 de abril, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto No. 0078 del 18 de marzo de 2020, la Gobernación del Departamento del Chocó, impartió directrices para la contingencia del Coronavirus COVID-19, en todo el Departamento del Chocó.

Que el Municipio de Atrato – Chocó, mediante Decreto 062 del 19 de marzo de 2020, adoptó medidas Sanitarias y Acciones Transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-2019), y dictó otras disposiciones.

Que el Municipio de Atrato, es un municipio de sexta (6ª) categoría, en el que la actividad económica de sus habitantes está basada en la pesca, minería y agricultura.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Que ante las directrices impartida por el Gobierno Nacional en el Decreto 457 de 2020, sobre el aislamiento preventivo obligatorio, a los habitantes del Municipio de Atrato, a su mayoría les es imposible realizar las actividades cotidianas para su subsistencia, por lo que se hace necesario que la Administración del Municipio de Atrato, adopte las medidas pertinentes y necesarias que garanticen a las personas más vulnerables aliviar en parte su sostenimiento alimentario e insumos de aseo a fin de mitigar la propagación del COVID-19.

Que, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de todos los habitantes del territorio nacional, se hace necesario declarar la emergencia sanitaria en el Municipio de Atrato, por causa del coronavirus COVID-19 y establecer disposiciones para su implementación.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA, PREVENTIVA EN EL MUNICIPIO DE ATRATO - CHOCÓ: Declárase la emergencia sanitaria preventiva en todo el Municipio de Atrato, desde la promulgación del presente decreto y hasta el 30 de Mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen al Coronavirus COVID-19 o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogado.

ARTICULO SEGUNDO: Diseñar todas las medidas necesarias a fin de capacitar a la población atrateña, sobre la prevención del Coronavirus COVID-19, y entregar, los **INSUMOS NECESARIOS** a las familias más vulnerables, para garantizar su subsistencia debido al aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, para evitar el contagio y propagación del virus.

ARTICULO TERCERO OBJETIVO: Adoptar las medidas sanitarias y acciones transitorias de contención en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19 en el Municipio de Atrato.

ARTICULO CUARTO. A QUIENES: El presente decreto aplica para todos los habitantes del territorio del Municipio de Atrato - Chocó, establecimientos de comercio, centros educativos públicos y privados, empresas públicas y privadas, organizaciones cívicas, sociales, religiosas entre otras, todas las que operen en Jurisdicción del Municipio de Atrato – Chocó.

ARTÍCULO QUINTO. MEDIDAS SANITARIAS: Ordenase las siguientes acciones para la contención del coronavirus Covid-19 en el Municipio de Atrato, en cabeza DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD PUBLICOS Y PRIVADOS, AL IGUAL QUE ENTIDADES DEL ESTADO, QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO DE ATRATO.

1. Identificar casos de síntomas compatibles con coronavirus (2019-nCov): Los signos y síntomas clínicos de esta enfermedad pueden ser leves a moderados y son semejantes a los de otras infecciones respiratorias agudas – IRA-, como fiebre, tos, secreciones nasales y malestar general. Algunos pacientes pueden presentar dificultad para respirar.

2. Notificación de eventos compatibles con Insuficiencia Respiratoria Aguda: notificar al SIVIGILA los casos de infecciones respiratorias agudas en las fichas epidemiológicas correspondientes.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

3. Implementar medidas de bioseguridad: Implementar estrictas medidas de bioseguridad con énfasis en lavado de manos clínico y disponer de áreas de aislamiento para cuarentena de posibles pacientes infectados por coronavirus.

4. Disponibilidad de insumos: Verificar y disponer en suficiente cantidad de insumos, medicamentos, mascarillas y/o tapabocas, para manejo de IRA.

5. Medidas de identificación del virus: Realizar la obtención y envío de muestras a laboratorios institucionales de acuerdo con el algoritmo de identificación publicado en el manual de procedimientos para la toma, conservación y envío de muestras del Instituto Nacional de Salud.

6. Desarrollo de conocimientos: Realizar estrategias para el desarrollo de conocimientos del personal en manejo de pacientes con coronavirus (2019-nCov).

7. Implementación de planes de contingencia IRA: Diseñar e implementar acciones de contingencia para la atención de pacientes con insuficiencia respiratorias agudas con énfasis en coronavirus.

8. Educación en los pacientes: En cada una de las atenciones médicas se requiere educación a los usuarios y visitantes sobre los síntomas compatibles con coronavirus y las medidas protectoras y de contención del virus.

9. Programar los servicios de consulta médica y odontológica: agendar las citas para consulta externa y odontológica de manera telefónica u otros medios de comunicación, preguntando al usuario si presenta síntomas respiratorios, y así evitar que este acuda al centro de salud y de ser necesario reprogramar citas, agendar grupos de 20 personas diarias como máximo, con el objetivo de evitar aglomeraciones en el Centro de Salud de Yuto – Atrato.

Parágrafo: En el evento que se presenten pacientes con síntomas del Covid-19, en lugares de difícil acceso, las EPS e IPS, deberán disponer del personal humano necesario, para hacer presencia en los lugares requeridos.

10. Restringir visitas a paciente hospitalizados: Suspender las visitas de familiares a pacientes hospitalizados, el visitante deberá dejar un número de teléfono y el personal de salud deberá en un tiempo determinado llamar al familiar e informar la evolución del paciente internado.

11. Medidas de higiene al ingreso: Debe ser obligatorio el uso de alcohol, gel, antibacterial o jabón al ingreso y salida del centro de salud para todo el personal asistencial y administrativo.

ARTICULO SEXTO: ORDENESE ACCIONES DE LAS EPS PRESTADORAS DEL SERVICIO EN EL MUNICIPIO DE ATRATO.

1. Garantía de accesibilidad y red de prestadores de servicios de salud de la población afiliada: Garantizar la accesibilidad y atención en salud de los afiliados a los servicios de salud de baja y mediana complejidad para sintomáticos respiratorios.

2. Ordenar a las EPS, facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población Colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que el Ministerio ha dispuesto.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

3. Implementación de planes de contingencias: Diseñar e implementar el PLAN DE CONTINGENCIA para respuesta a IRA con énfasis en coronavirus. Se deben realizar acciones educativas para el control más no de alarma a la comunidad.

ARTÍCULO SEPTIMO: ORDÉNESE EN TODO EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE ATRATO LA DECLARATORIA DE LEY SECA: La restricción comienza desde la expedición del presente acto administrativo y hasta el 30 de mayo de 2020.

ARTICULO OCTAVO: SUSPENDER las actividades religiosas programadas tradicionalmente en la semana mayor o SEMANA SANTA, atendiendo la directriz del Gobierno Departamental y Nacional.

ARTICULO NOVENO: SE ORDENA LA SUSPENSION de toda actividad de celebración o conmemoración tradicional, de días denominados como especiales de celebración, a nivel, municipal, departamental, nacional o mundial (Día de la Madre, Día del Niño, Día del Agua, Fiestas Municipales, fiestas de 15 años, Matrimonios, entre otros.

PARAGRAFO: Adóptese las medidas que el ministerio eclesiástico disponga frente a los actos fúnebres y exhumaciones; siempre y cuando no vayan en contravía del presente acto administrativo.

ARTICULO DECIMO: PROHIBASE el ingreso de vendedores ambulantes procedentes de otras regiones del país a jurisdicción del Municipio de Atrato, y se le concede total competencia a la Policía Nacional para que esta población sea retirada del municipio.

ARTICULO DECIMO PRIMERO: PROHIBASE la especulación de los precios de los productos de la canasta familiar y en general, del cual se ordena a la INSPECCION DE POLICIA Y COMANDO DE ESTACION DE POLICIA, realizar los controles respectivos al comercio, de encontrar alguna novedad, reportar a la Superintendencia de Industria y Comercio para lo de su competencia.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO: Ordenar a la policía y a las entidades prestadoras del servicio de salud, realizar registro de las personas que ingresen al Municipio de Atrato, con el fin de hacer seguimiento y control frente a sus condiciones médicas.

ARTICULO DECIMO TERCERO: ORDENAR a restaurantes, ventas de comida rápida, ventas ambulantes o similares el uso obligatorio de gorro, tapabocas, guantes, uso de utensilios desechables, extremar la limpieza y desinfección, y en general tomar medidas de salubridad, además establecer medidas para la no aglomeración de público, que dé estricto cumplimiento con las orientaciones dadas en el presente acto administrativo.

ARTICULO DECIMO CUARTO: La administración Municipal debe crear estrategias pedagógicas y educativas de manera virtual, a través de redes sociales y plataformas web, para la publicación de todas las directrices impartidas por el Gobierno Nacional, frente al COVID-19.

ARTICULO DECIMO QUINTO: Medidas preventivas de aislamiento y cuarentena. Las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social Mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, Artículo 2, serán de obligatorio cumplimiento.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

ARTICULO DECIMO SEXTO: Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptas mediante presente acto administrativo, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.

ARTICULO DECIMO SEPTIMO: Cultura de prevención. Las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general deben coadyuvar en la implementación de la presente norma y de las disposiciones complementarias que se emitan. En desarrollo del principio de solidaridad y de los postulados de respeto al otro, se deberá adoptar una cultura de prevención vital y minimización del riesgo.

ARTICULO DECIMO OCTAVO: Divulgación del presente Decreto. Comunicar a los habitantes del Municipio de Atrato para que adopten las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19), a través de la publicación en plataformas como página web de alcaldía municipal, redes sociales, emisoras locales, perifoneo, establecimientos educativos, establecimientos comerciales, establecimientos públicos y privados, empresas de transporte intermunicipal y veredal, establecimientos de recreación, empresas, organizaciones religiosas, presidentes de juntas de acción comunal, organismos de control y demás entidades del Municipio de Atrato, en lugar visible.

ARTICULO DECIMO NOVENO: Ordénese a todas las empresas prestadoras de servicios públicos, que operan dentro del radio de jurisdicción del Municipio de Atrato, garantizar la continuidad de la prestación del servicio a su cargo.

ARTICULO VIGESIMO: Vigencia. El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta el 30 de Mayo de 2020 y/o hasta que por lineamiento del Gobierno Nacional se levanten las medidas previstas.

ARTICULO VIGECIMO PRIMERO: El presente Decreto está sujeto a ajustes y modificaciones, de acuerdo a comunicados o resoluciones del orden Nacional.

Parágrafo. Estas medidas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que demanda el Art. 368 del Código Penal, además de las establecidas en la ley 1801 de 2016, además de la que hubiere.

COMUNIQUESE PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Atrato – Chocó, a los 24 días del mes de marzo 2020

*JUAN GENECY BEJARANO MARTINEZ
Alcalde Municipal de Atrato”*

2. Actuación procesal surtida.

La magistrada sustanciadora, mediante auto del veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto número 067 del 24 de marzo de 2020; invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia; ordenó notificar al Alcalde, y

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

ordenó pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión y; corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público, para que rindiera concepto. Se recibieron las siguientes intervenciones.

3. Intervenciones.

En el presente proceso intervino:

Agente del Ministerio Público. Solicitó que se declarara la improcedencia del presente medio de control bajo los siguientes argumentos:

“(..). En relación con el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, tenemos que el Decreto 067 del 24 de marzo de 2020, fu expedido por el Alcalde Municipal de Atrato, dentro de ejercicio de funciones administrativas contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política, con el artículo 368 del Código Penal y las leyes: 715 de 2001 y Decreto Ley 1421 de 1993, luego bajo dichos preceptos encontramos que el burgomaestre tiene plena competencia para su expedición, aunque haciendo la salvedad que el mencionado decreto ley corresponde al régimen especial del distrito capital, no existiendo razón o justificación para su mención.

Así las cosas se trata de un acto administrativo – decreto – expedido con las formalidades legales, no existiendo reproche alguno al respecto.

(...)

A la luz del ordenamiento constitucional, los decretos locales fundados en los decretos presidenciales, que adoptaron medidas de aislamiento y confinamiento de la población durante la emergencia sanitaria, como también aquellos que prohibieron el consumo de bebidas embriagantes y aglomeraciones, se estima que tienen el carácter de decretos ordinarios, así sea que en alguna medida afectan las libertades, en tanto son actos normativos de carácter general y que se fundamentan en la emergencia sanitaria, en tanto los decretos de orden nacional, que se expidieron en ese mismo sentido, tan solo busca una unidad, organización, y coherencia en las medidas, siendo desarrollo directos de los poderes ordinarios de policía.

En resumen y bajo los postulados anotados y las prevenciones realizadas, esta Agencia del Ministerio Público considera que el Decreto en análisis se profiere dentro de la facultad constitucional y legal que en materia de orden público tienen los alcaldes y siguiendo los lineamientos del Decreto 457 de 2020, que bajo las mismas atribuciones expidió el Presidente de la República, sin tratarse de una potestad excepcional, es decir, no corresponde al desarrollo del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica que fue objeto de declaración mediante el Decreto Legislativo No. 417 de 2020, sino que simplemente obedece a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus (covid-19), siendo medidas ordinarias dentro de los poderes de policía, que bien podía ser dictadas sin que mediara la declaratoria del estado de excepción, razón por la cual se solicita se declare la improcedencia del medio de control, en cuanto a pesar de haberse inicialmente admitido y luego del análisis realizado se concluye el acto administrativo, no es susceptible de control inmediato de legalidad.”

II. CONSIDERACIONES.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

1. Competencia.

De conformidad con los artículos 215² de la Constitución Política, 20³ de la Ley 137 de 1994, 136⁴, 151 - 14⁵ y; 185⁶ del C. de P.A. y de lo C.A., la Sala Plena del Tribunal

² “[...] Artículo 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 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 [...].”

³ “**ARTÍCULO 20. 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 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.”

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.”

⁵ “**ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...).

14. 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, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”

⁶ “**ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Administrativo del Chocó es competente, para conocer en única instancia del medio de control de la referencia.

2. Problema jurídico.

Corresponde a esta Sala establecer si el Decreto número 067 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Atrato “*Por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria Para la Contención del Coronavirus COVID-19 en el Municipio de Atrato y se dictan otras disposiciones*” se encuentra conforme, en sus aspectos formal y material, con las normas superiores que directamente le sirvieron de fundamento y con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción que dio lugar a su expedición.

Para absolver el anterior problema jurídico la Sala utilizará el siguiente esquema: i) Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia; ii) Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad y; iii) Caso concreto.

i) Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia.

El estado de emergencia económica, social y ecológica es uno de los estados de excepción previstos en el Capítulo 6⁷ del Título VII⁸ de la Constitución Política de 1991 (arts. 212 a 215). De acuerdo con el artículo 215 de la Carta⁹, este procede

3. *En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*

4. *Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*

5. *Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*

6. *Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.”*

⁷ «De los estados de excepción».

⁸ «De la Rama Ejecutiva».

⁹ CP, art. 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.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

cuando sobrevienen hechos distintos a aquéllos que configuran la guerra exterior (CP, art. 212) y la conmoción interior (CP, art. 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.

El Gobierno Nacional declara el estado de emergencia a través de un decreto legislativo, con el cual se busca la adopción de medidas con fuerza de ley para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En este punto se resalta que, tanto los decretos que declaran los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia, como aquellos que concretan las medidas legislativas para remediarlos, son decretos legislativos¹⁰, los cuales comparten las siguientes **características generales**¹¹⁻¹²:

- ***En cuanto a su forma***

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- ***Respecto de su contenido sustancial***

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».

¹⁰ Cfr. C. Const., Sent. C-802, oct. 2/2002.

¹¹ Cfr. LUIS ENRIQUE BERROCAL GUERRERO, *Manual del acto administrativo*, 7ª ed., Bogotá, Librería Ediciones del Profesional, 2016, pp. 250-251.

¹² Cfr. C.Const, Sents. C-004, may. 7/1992; C-415, sep. 30/1993; C-300, jul. 1 /1994; C-283, jun. 29/1995; C-466, oct. 18/1995; y C-122, mar. 1/1999.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- ***En lo relativo a su control***

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Por su parte, las **características específicas** de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes¹³:

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno

¹³ Cfr. LUIS ENRIQUE BERROCAL GUERRERO, *op. cit.*, pp. 253-254.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

En la siguiente tabla se pueden observar las características generales de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y las específicas de aquéllos relativos al estado de emergencia:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
Forma <ul style="list-style-type: none">- Firma del presidente de la República y todos sus ministros.- Deben reflejar expresamente su motivación.	<ul style="list-style-type: none">- Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley.- Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.- Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones.- No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
Contenido sustancial <ul style="list-style-type: none">- El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración.- Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH.	
Control <ul style="list-style-type: none">- Judicial automático por parte de la Corte Constitucional.- Político del Congreso.	

ii) **Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad**

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, hasta 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, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos.

El control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción¹⁴.

Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera¹⁵:

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 «*[p]or la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*», 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 automático 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.

El H. Consejo de Estado ha precisado que el Presidente de la República, en el marco de los estados de excepción, expide diferentes clases de normas, a saber: (i) el decreto que declara el estado de excepción, (ii) los decretos que lo desarrollan adoptando medidas para conjurar la crisis y (iii) los decretos que reglamentan los que adoptan las medidas¹⁶, estos últimos, objeto de control inmediato de legalidad.

Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**,

¹⁴ Cfr. C. Const, Sent., C-179, abr. 13/1994.

¹⁵ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 16 de junio de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00305-00 (CA).

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)¹⁷ y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.

Ahora bien, aunque el control automático es integral, tal circunstancia no implica el deber de confrontar el acto administrativo general con **todo** el universo jurídico, pues, como lo ha precisado esta Corporación “la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”¹⁸.

El artículo 136 del CPACA, norma aplicable en este asunto, alude al control automático de legalidad, en los siguientes términos:

«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 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».

Sobre el particular ha señalado el H. Consejo de Estado:¹⁹

*“Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del decreto que***

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁸ Ver entre otras, las siguientes sentencias: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio; Consejo de Estado. Núm. 11001 03 15 0002015 02578-00. Sentencia del 24 de mayo de 2016. CP Guillermo Vargas Ayala.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020), Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.

En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.

Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República.”

Conforme con esta disposición, es decir, artículo 136 del CPACA, el alcance del control inmediato involucra el estudio de los parámetros y límites formales y materiales que deben ser observados para expedir el acto y son entendidos así:

- Control formal.

El examen formal consiste en verificar que el acto general cumpla con los siguientes requisitos: i) que se trate de un acto de contenido general, ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Luego de lo cual y satisfechos los anteriores, se avanza, integralmente a examinar,

- Control material.

El control material involucra el análisis de proporcionalidad y conexidad con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento al acto.

Así las cosas, se verificará si en el presente asunto se presentan de manera concurrente los presupuestos exigidos por la ley para que proceda el control inmediato de legalidad.

iii) Caso concreto.

La Corte Constitucional ha precisado que son *decretos legislativos* los que expide el Presidente de la República, tanto para declarar los estados de excepción, previstos en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política, como aquellos mediante los cuales hace uso de las atribuciones legislativas de que queda

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

revestido por la declaratoria de dichos estados. A este respecto, en sentencia C-802 de 2002, refiriéndose al estado de conmoción interior, precisó lo siguiente:

“c) No cabe duda, además, que el decreto declaratorio del estado de conmoción interior tiene la fuerza y el valor material de la ley, pues es un acto que produce innegables efectos jurídicos, toda vez que habilita al Presidente de la República para ejercer facultades legislativas excepcionales, para tomar medidas como legislador extraordinario bajo un régimen jurídico de anormalidad. Es claro que en virtud del decreto declaratorio de la conmoción existe una competencia legislativa que se radica en el ejecutivo. El rango legislativo de este decreto no se deriva del hecho de que no suspenda ninguna ley, pues se pueden dictar decretos legislativos que no requieren suspender una ley, tal como ocurre con aquellos que, verbi gratia, decretan un impuesto.

*En suma, **debe concluir la Corte que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales.**” (Negritas ajenas al texto original)*

Basta acudir a los considerando del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, expedido por el Presidente de la República, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”* para corroborar al igual con la página web de la H. Corte Constitucional²⁰ cuales fueron los **Decretos legislativos** expedidos durante los treinta (30) días de vigencia del estado de emergencia declarado con el decreto 417 del 17 de marzo 2020:

“(…).Que ante la insuficiencia de las medidas ordinarias y la sobreviniencia e imprevisibilidad de la situación originada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, el presidente de la República, en compañía de los ministros del despacho, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el decreto 417 de 2020, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

*Que al amparo del estado excepcional decretado se expidieron, durante los treinta (30) días de vigencia del estado de emergencia, 73 decretos legislativos con múltiples medidas tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, en diferentes ámbitos de la vida nacional.
(…)”*

En ese orden de ideas, la Sala se permite citar a manera de ilustración cuales fueron los Decretos legislativos que se expidieron durante los treinta (30) días de vigencia del estado de emergencia:

- ✓ Decreto 417 de 2020, el cual declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días.

²⁰

<https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-Constitucional-asume-el-control-autom%C3%A1tico-de-72-decretos-leyes-expedidos-en-el-desarrollo-por-la-emergencia-del-COVID-19-8890>

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

- ✓ Decreto 512 de 2020. Autorización temporal a gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales mientras esté vigente el Estado de emergencia económica, social y ecológica.
- ✓ Decreto 541 de 2020. Prórroga del servicio militar obligatorio por tres (3) meses más.
- ✓ Decreto 461 de 2020. Autorización temporal a Gobernadores y Alcaldes para reorientación de Renta y Reducción de tarifa de impuestos territoriales en el marco del Estado de Emergencia.
- ✓ Decreto 469 de 2020. Faculta a la Sala Plena de la Corte Constitucional para levantar la suspensión de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuese necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.
- ✓ Decreto 507 de 2020. Seguimiento de precios y otras acciones sobre productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos.
- ✓ Decreto 553 de 2020. Transferencia económica no condicionada para adultos mayores no priorizados en el Programa Colombia Mayor. Transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento del Empleo y Protección al Cesante.
- ✓ Decreto 562 de 2020. Inversión obligatoria temporal en Títulos de Deuda Pública de los establecimientos de crédito.
- ✓ Decreto 573 de 2020. Medidas tributarias relacionadas con el Fondo Agropecuario de Garantías.
- ✓ Decreto 579 de 2020. Medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento.
- ✓ Decreto 513 de 2020. Ciclo de proyectos de inversiones públicas susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema Nacional de Regalías.
- ✓ Decreto 537 de 2020. Medidas en materia de contratación estatal.
- ✓ Decreto 440 de 2020. Sobre Medidas de urgencia en contratación Estatal.
- ✓ Decreto 487 de 2020. Suspensión de términos del trámite de extradición con algunas excepciones.
- ✓ Decreto 470 de 2020. Herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del programa de alimentación escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media en casa.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

- ✓ Decreto 551 de 2020. Exención temporal de IVA a importación de ciertos elementos y mecanismos de prevención, protección y atención de la pandemia de COVID19.
- ✓ Decreto 564 de 2020. Suspensión de términos de prescripción y caducidad hasta el día en que el Consejo Superior de la Judicatura reanude los términos judiciales.
- ✓ Decreto 575 de 2020. Medidas para mitigar los efectos económicos durante la pandemia Covid19 en el sector transporte e infraestructura
- ✓ Decreto 576 de 2020 de 2020. Medidas en el sector de juegos de suerte y azar para impedir la extensión de los efectos de la pandemia Covid19.
- ✓ Decreto 516 de 2020. Porcentaje mínimo de programación de producción nacional en televisión y utilización por los operadores regionales para funcionamiento los recursos de fortalecimiento, durante el estado de emergencia.
- ✓ Decreto 539 de 2020. Medidas de bioseguridad para mitigar la propagación del Covid19 y realizar el adecuado manejo de esta pandemia.
- ✓ Decreto 441 de 2020, acceso a agua potable en situación de emergencia sanitaria, reconexión de servicios de agua a suscriptores residenciales suspendidos. Suspensión incrementos tarifarios. Uso de recursos del Sistema General de Participaciones.
- ✓ Decreto 488 de 2020, Medidas en el ámbito laboral con el fin de promover la conservación del empleo y brindar alternativas a trabajadores y empleadores.
- ✓ Decreto 552 de 2020. Adición de recursos provenientes del Fondo de Riesgos Laborales (FRL) al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)
- ✓ Decreto 560 de 2020. Medidas transitorias en materia de insolvencia en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.
- ✓ Decreto 572 de 2020. Adición al Presupuesto Nacional para el período fiscal 2020.
- ✓ Decreto 581 de 2020. Autoriza una nueva operación a FINDETER.
- ✓ Decreto 517 de 2020. Pago diferido de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible para usuarios de los estratos 1 y 2.
- ✓ Decreto 538 de 2020. Medidas para el sector salud dirigidas a contener y mitigar la pandemia de Covid19 y garantizar la prestación de los servicios de salud.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

- ✓ Decreto 545 de 2020. Adopción de medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.
- ✓ Decreto 438 de 2020, Exenciones transitorias del IVA para ciertos productos, médicos y clínicos. Ampliación, plazos Régimen Tributario Especial
- ✓ Decreto 500 de 2020, Acciones de Promoción y Prevención por parte de las Administradoras de Riesgos laborales de carácter público.
- ✓ Decreto 476 de 2020, Flexibilización de requisitos de fabricación y comercialización de algunos medicamentos e insumos médicos y nuevas facultades al INVIMA.
- ✓ Decreto 561 de 2020. Destinación transitoria de recursos del impuesto al consumo con destino a la cultura. Incentivos económicos a artistas, creadores y gestores culturales.
- ✓ Decreto 570 de 2020. Apoyo económico excepcional para personas desmovilizadas que pertenecieron a grupos armados al margen de la ley que están en etapa de reincorporación.
- ✓ Decreto 518 de 2020. Programa ingreso solidario a favor de personas y familias en situación de vulnerabilidad, no beneficiarias de otros programas de ayuda.
- ✓ Decreto 532 de 2020. Exención de presentación del examen de Estado para el ingreso e pregrados en educación superior programado para el 15 de marzo de 2020 y eventualmente, el previsto para el 9 de agosto de 2020.
- ✓ Decreto 458 de 2020. Transferencias monetarias para beneficios de los programas Familias en Acción, Protección social al adulto Mayor colombiano Mayor y Jóvenes en Acción. Compensación IVA. Tratamiento información del DANE.
- ✓ Decreto 464 de 2020. Se declaran como servicios públicos especiales los servicios de telecomunicaciones incluidos los de radiodifusora sonora, televisión y servicios postales.
- ✓ Decreto 491 de 2020. Medidas para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral.
- ✓ Decreto 555 de 2020. Declaratoria como servicios públicos esenciales los servicios de telecomunicaciones.
- ✓ Decreto 558 de 2020. Medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Seguridad Social, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

- ✓ Decreto 571 de 2020. Adición al Presupuesto Nacional para el período fiscal 2020.
- ✓ Decreto 580 de 2020. Medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica.
- ✓ Decreto 519 de 2020. Adición al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2020, de quince billones, cien mil millones de pesos.
- ✓ Decreto 535 de 2020. Procedimiento abreviado para devolución y compensación de saldos a favor de contribuyentes del Impuesto de Renta y del IVA.
- ✓ Decreto 544 de 2020. Medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado global de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus COVID-19.
- ✓ Decreto 434 de 2020, que establece los plazos especiales para renovación de matrícula mercantil, RUNEOL y demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social, RUES. Reuniones ordinarias y asambleas y demás cuerpos colegiados.
- ✓ Decreto 499 de 2020, Normas de derecho privado en la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal.
- ✓ Decreto 475 de 2020, Destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas.
- ✓ Decreto 565 de 2020. Medidas de protección a los beneficiarios de BEPS relacionadas con el balance y portafolio de este servicio social complementario.
- ✓ Decreto 567 de 2020. Funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia para conocer de los procesos de adopción que deben continuar su curso durante.
- ✓ Decreto 522 de 2020. Adición al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2020, de tres billones, doscientos cincuenta mil millones de pesos.
- ✓ Decreto 533 de 2020. Medidas para garantizar la continuidad del Programa de Alimentación Escolar y la prestación de servicio de educación
- ✓ Decreto 444 de 2020. Creación del Fondo de Mitigación de Emergencias, FOME, para atender las necesidades de recursos destinados a la atención

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

en salud, efectos adversos para la economía y mantener el crecimiento del empleo en el marco del Estado de Emergencia.

- ✓ Decreto 468 de 2020. Autorización de nuevas operaciones de crédito a Findeter y Bancoldex.
- ✓ Decreto 486 de 2020. Incentivo económico para los trabajadores y productores del campo. Garantía de abastecimiento de productos agropecuarios en todo el territorio nacional. Acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios
- ✓ Decreto 554 de 2020. Medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida.
- ✓ Decreto 563 de 2020. Suspensión temporal de obligaciones a cargo de los beneficiarios del Programa Familias en Acción. Prestación indefinida del servicio de Defensorías de Familia. Ampliación operativa instituciones de protección al menor y adopción.
- ✓ Decreto 574 de 2020. Medidas en materia minera y energética en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.
- ✓ Decreto 528 de 2020. Pago diferido de los servicios de acueducto, alcantarillado a los usuarios residenciales de los estratos 1 y 2.
- ✓ Decreto 540 de 2020. Medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.
- ✓ Decreto 546 de 2020. Sustitución pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento penitenciario y carcelario, por prisión y detención domiciliaria transitorias de personas mayor vulnerabilidad al Covid19. Medidas de prevención en situaciones de hacinamiento
- ✓ Decreto 439 de 2020. Suspensión, desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea.
- ✓ Decreto 467 de 2020. Auxilios Educativos COVID19 para beneficiarios de créditos del Icetex.
- ✓ Decreto 492 de 2020. Fortalecimiento patrimonial del Fondo Nacional de Garantías. Fuente de recursos.
- ✓ Decreto 559 de 2020. Creación de una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -Covid19- en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

- ✓ Decreto 569 de 2020. Sinergias logísticas eficientes en el sector de transporte durante la emergencia sanitaria. Suspensión del ingreso al territorio colombiano.
- ✓ Decreto 530 de 2020. Exenciones tributarias transitorias del gravamen de movimientos financieros (GMF). Donaciones que no se consideran venta.
- ✓ Decreto 460 de 2020. Medidas para garantizar la prestación del servicio de las comisarías de familia.
- ✓ Decreto 482 de 2020. Medidas para la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura. Creación del Centro de Logística y Transporte.
- ✓ Decreto 557 de 2020. Medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios de las micro y pequeñas empresas.

Se destaca que en el periodo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno nacional **dentro del marco de sus facultades ordinarias**, es decir, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, expidió **el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del día veinticinco (25) de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día trece (13) de abril de 2020. De igual forma el **Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, Decreto 531 del 8 de abril de 2020, Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, Decreto 536 del 11 de abril de 2020** entre otros.

Es importante precisar entre otros que los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020 y Decreto 536 del 11 de abril de 2020, **no son decretos legislativos** dictados en uso de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, pues fueron expedidos por el Presidente de la República y con la firma de 13 de sus ministros, en virtud de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, que consagra como función del Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa la de *“conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”*. Se trata de un decreto dictado por el Presidente en desarrollo de una función administrativa, como principal autoridad de policía en el territorio nacional. La función prevista en el numeral 4 del artículo 189²¹ de la Carta corresponde a una competencia normal del Presidente como suprema autoridad administrativa y es diferente a las facultades que esta autoridad tiene en virtud de los artículos 212 a 215 de la Constitución Política en caso de los estados de excepción.

²¹ Ver sentencia C-032 de 1993.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

En el *sub examine*, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es del Decreto número 067 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Atrato “*Por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria Para la Contención del Coronavirus COVID-19 en el Municipio de Atrato y se dictan otras disposiciones*” Es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad nacional y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, la Sala advierte lo siguiente:

En los considerandos del Decreto No. 067 del 24 de marzo de 2020, se hizo referencia a las siguientes normas: (i) **Ley 1801 de 2016**²², en su artículo 202 que trata la Competencia extraordinaria de Policía de los Gobernadores y los Alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.²³ (ii) **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** expedida por el Gobierno Nacional, mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regirá a partir de las cero horas del miércoles 25 de marzo, hasta las cero horas del lunes 13 de abril, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.

²² Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

²³ “**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 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.”*

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

y (iii) **Decreto N° 0078 del 18 de marzo de 2020²⁴**, expedido dentro del marco de sus facultades ordinarias.

La Sala advierte que el acto administrativo contenido en el Decreto objeto de control inmediato de legalidad no desarrolla ningún decreto legislativo en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Lo anterior, por cuanto los decretos, resoluciones y directivas del Gobierno Nacional respecto de las medidas sanitarias para contener la covid-19, y que han ordenado y prorrogado el aislamiento preventivo obligatorio, no son decretos legislativos, ya que fueron expedidos con fundamento en las facultades ordinarias del presidente de la República.

Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica conforme lo establece el artículo 136 del CPACA, razón suficiente para que no proceda el referido control y así se declarara en la parte resolutive de la sentencia.

Lo anterior, sin perjuicio de que sobre el mencionado acto administrativo se pueda adelantar el examen de su legalidad, a petición de parte y en ejercicio de los medios de control previstos en la ley.²⁵

En este punto de la providencia es preciso indicar por parte de la Sala que si bien en principio se avocó conocimiento del medio de control de la referencia, es en la sentencia donde verdaderamente se hace un estudio de fondo, salvo que se note a bulto su improcedencia en el estudio preliminar de admisión. Sobre el particular también se ha ocupado en el H. Consejo de Estado en señalar:²⁶

“Esta es precisamente una de las principales razones por las que establecer en forma definitiva si los actos remitidos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para efectos de llevar a cabo el control inmediato de legalidad, resulta ser un asunto complejo, que involucra especialmente su estudio desde la perspectiva material, que no puede ser abordado en esta fase preliminar sino al

²⁴ “Por el cual se dictan Directrices Para la Contingencia del Virus COVID – 19 Coronavirus en el Departamento del Chocó.

²⁵ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Actor: Gobierno Nacional, Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Veintidós Especial de Decisión, Magistrado ponente: Luis Alberto Álvarez Parra, veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), Referencia: Control Automático de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01048-00, Acto: Resolución No. 3019 del 19 de marzo de 2020, proferida por la directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Asunto: Resuelve recurso de reposición

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

momento de hacer el análisis de fondo, luego de haberse recaudado el material probatorio, recibido las contestaciones de las autoridades involucradas y escuchada la intervención de los terceros que pudieren estar interesados en participar de este trámite.”

Por último, quiere resaltar la Sala a título de pedagogía judicial que actualmente en la Corporación de cierre de esta Jurisdicción hay dos tesis frente al control inmediato de legalidad, una **restrictiva** que podemos llamar tradicional²⁷ y una **amplia** que podemos llamar moderna fundamentada en la tutela judicial efectiva con ponencia del Dr. William Hernández Gómez.²⁸ No obstante conviene precisar que la tesis restrictiva ya ha sido aplicada de vieja data por la máxima la Corporación, en providencias del 31²⁹ de marzo y del 2³⁰ y 14³¹ de abril de 2020, en las que se explicó que es improcedente el control inmediato de legalidad frente a actos que no desarrollaran, ni reglamentaran decretos legislativos. Es así que en providencia del veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020) fue contundente al precisar:³²

“4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020), Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000, Asunto: Control inmediato de legalidad del Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, “Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico”.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión N.º 19, Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01213-00, Asunto: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Y ver también providencia de la misma Sala especial de decisión del veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020), radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00, Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, Tema: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo del mismo año. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad.

²⁹ Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, y expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. Martín Bermúdez Muñoz. Expediente

³⁰ 1100103150002020095000, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

³¹ Expediente 11001031500020200103700, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión n.º. 26, Consejero ponente: Guillermo Sánchez Luque, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00, Autoridad: Nación-Ministerio del Interior, Asunto: Control Inmediato de Legalidad.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.

(...).

En efecto, el artículo 137 CPACA dispone que el medio de control de nulidad está establecido para la defensa objetiva del ordenamiento. A través de esta acción cualquier persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, que se anule un acto administrativo, si infringe las normas en que debía fundarse. También, procede cuando el acto lo haya expedido un funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió. Aún más, a diferencia de lo que sucede con el control inmediato de legalidad, cuyo trámite no prevé la solicitud de medidas cautelares (art. 185 del CPACA), quien acuda al medio de control de simple nulidad está facultado para pedir, en cualquier estado del proceso, esas medidas, de acuerdo con los artículos 229 y siguientes del CPACA.

6. Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria. En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.”

En razón y mérito de lo expuesto el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, Administrando Justicia en nombre de la Republica y por Autoridad de Ley.

III. RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR LA IMPROCEDENCIA del CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD para examinar el acto administrativo contenido en el Decreto número 067 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Atrato “*Por medio del cual se Declara la Emergencia Sanitaria Para la Contención del Coronavirus COVID– 19 en el Municipio de Atrato y se dictaron otras disposiciones*”.

SEGUNDO.- La presente decisión hace tránsito a **COSA JUZGADA RELATIVA** frente a los puntos analizados, sin perjuicio de los medios del control ordinarios contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO.- Por Secretaría notifíquese la presente decisión al representante legal, o a quien haga sus veces de la Alcaldía del Municipio de Atrato-Chocó, al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Igualmente comuníquese

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

esta decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a la comunidad atendiendo lo previsto en el artículo 186 del CPACA13.³³

CUARTO: En firme la presente decisión cancélese su radicación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior decisión se discutió y aprobó en sesión No. _____ de la fecha.

MIRTHA ABADÍA SERNA
Magistrada

ARIOSTO CASTRO PEREA
Magistrado

NORMA MORENO MOSQUERA
Magistrada

³³«**ARTÍCULO 186. ACTUACIONES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.** Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio».