

Florencia, dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020).

**MEDIO DE CONTROL** : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**RADICACIÓN** : 18-001-23-33-000-2020-00106-00  
**ACTO REVISADO** : DECRETO 158 DEL 16/03/2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA-CAQUETÁ – *“Por el cual se declara emergencia sanitaria en el Municipio de Florencia por Causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas necesarias para evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos del virus y se dictan otras disposiciones”*.  
**DECISIÓN:** No Avoca Conocimiento.

## **AUTO**

### **I. OBJETO DE DECISIÓN**

Sería del caso que este Despacho avocara conocimiento del Control Inmediato de Legalidad que debería surtirse respecto del Decreto Municipal 158 del 16 de marzo de 2020 -proferido por el Alcalde Municipal de Florencia-, de no ser porque el acto administrativo a revisar, no fue proferido en desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual el Presidente de la República y sus Ministros, decretaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Tampoco se fundó en los Decretos Legislativos proferidos por el Ejecutivo Nacional.

### **II. ANTECEDENTES**

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Municipal de Florencia (Caquetá), el día 7 de abril de 2020 remitió vía correo electrónico a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto número 158 del 16 de marzo de la misma anualidad, *“Por el cual se declara emergencia sanitaria en el Municipio de Florencia por Causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas necesarias para evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos del virus y se dictan otras disposiciones”*, del cual se resalta el siguiente extracto:

*“(…) que la secretaría de Salud municipal ha expedido las circulares externas de obligatorio cumplimiento, No. 114-013 y No. 114-014 mediante las cuales se da la “Adopción del manual de bioseguridad para prestadores de servicios de salud que brinden atención en salud ante la eventual*

*introducción del nuevo coronavirus (NCOV-2019) y lineamientos para la detección y manejo de casos por los prestadores de servicios de salud, frente a la introducción del sars-CoV-2 al municipio de Florencia” y se dictan las “medidas de aislamiento preventivo por la inminente llegada del virus COVID-19, al departamento del Caquetá, municipio de Florencia” (...).”*

El acto administrativo recibido por la Oficina de Apoyo en la misma calenda, le correspondió por reparto al suscrito Magistrado.

En consecuencia, el Decreto en mención fue enviado al correo electrónico habilitado para el efecto por el Despacho Judicial, para imprimirle el trámite de rigor, conforme con lo preceptuado en el Acuerdo número PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, emanado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad.

### **III. CONSIDERACIONES.**

Este Despacho no avocará conocimiento del asunto, por encontrar que el Decreto 158 proferido el 16 de marzo de 2020 por el Alcalde del Municipio de Florencia – Caquetá *“Por el cual se declara emergencia sanitaria en el Municipio de Florencia por Causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas necesarias para evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos del virus y se dictan otras disposiciones”*, no fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ese estado de anormalidad institucional, como pasa a explicarse.

En efecto, el artículo 215<sup>1</sup> de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten

---

<sup>1</sup> **ARTICULO 215.** *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En*

circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212<sup>2</sup> y 213<sup>3</sup> de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e

---

*estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

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

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

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

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

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

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

**PARAGRAFO.** *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.*

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

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

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

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

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

inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Por su parte, la Ley 137 de 1994 “estatutaria de los Estados de Excepción”, prevé en su artículo 46 que:

**“(…)ARTÍCULO 46. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

*En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.*

*De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario (…)*”.

En atención a las normas transcritas, el pasado **17 de marzo de 2020**, el Presidente Iván Duque Márquez y sus Ministros, declararon –mediante el **Decreto 417** - el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la Pandemia originada en el brote de la enfermedad denominada **COVID-19**, la cual ha sido denominada como altamente contagiosa y de rápida propagación<sup>4</sup>.

Sin embargo, con anterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia, el Gobierno Nacional –a través de su Ministro de Salud-, había proferido una serie de recomendaciones y medidas, en virtud de las cuales los diferentes Alcaldes

---

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

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

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

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

<sup>4</sup> Tomado del Decreto 417 de 2020.

y Gobernadores del País, adoptaron las medidas que consideraron pertinentes para la protección de todos los ciudadanos.

Ahora, tal y como lo dispone el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, corresponde a los Tribunales Administrativos, “[ejercer] el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos **en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales (...)**” (sic, negrillas fuera de texto).

De lo anterior se concluye que, para la procedencia del Control Inmediato de Legalidad, es necesario que los actos administrativos a revisar, hayan sido proferidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y con fundamento en los que se profirieron como desarrollo del mismo.

Empero, revisado **el Decreto 158 proferido por el Alcalde Municipal de Florencia**, se encuentra que el mismo no sólo **fue proferido el 16 de marzo de 2020** (es decir, antes de la declaratoria del Estado de Emergencia), sino que además tuvo como sustento normas preexistentes a la declaratoria del Estado de Excepción, entre ellas la Resolución nro. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la Ley 1801 de 2016 y el Decreto 780 de 2016.

Al respecto, de forma reciente la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado consideró –mediante auto del 15 de abril de 2020<sup>5</sup>- que:

*“(...) ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, **cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general** en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia (...)**”* Negrillas fuera de texto.

En consecuencia y por lógicas razones, el sustento normativo del Decreto 158 del 16 de marzo de 2020, no procuró el desarrollo de ninguno de los decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a la declaratoria del Estado de Emergencia, sino que el mismo se profirió en cumplimiento de

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. C.P. William Hernández Gómez. Rad. 11001-03-15-000-2020-01006-00.

normas que entraron en vigencia mucho antes de proferirse tal declaratoria de estado de excepción.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del mentado decreto municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

No obstante, es importante aclarar, que ello no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicán los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ABSTENERSE** de avocar conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 158 del 16 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Florencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que, contra el aludido acto administrativo de contenido general, procederán los medios de control pertinentes.

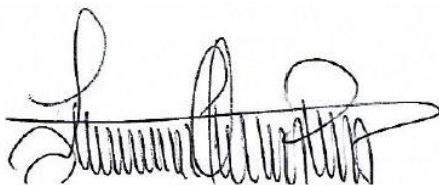
**TERCERO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00106-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 158 DEL 16/03/2020  
MUNICIPIO DE FLORENCIA*

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luis Carlos Marín Pulgarín', with a long horizontal stroke extending to the right.

**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**  
Magistrado

*Elaboró: KAPL*