

Cartagena D. T. y C., Tres (03) de junio de dos mil veinte (2020)

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Radicado</b>	13-001-23-33-000-2020-00177-00
<b>Acto objeto de control</b>	Decreto 166 del 17 marzo de 2020
<b>Entidad que lo expide</b>	Municipio de Regidor - Bolívar
<b>Tema</b>	Acto no susceptible de control inmediato de legalidad
<b>Magistrado Ponente</b>	Edgar Alexi Vásquez Contreras

## II. PRONUNCIAMIENTO.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar a decidir de fondo sobre la legalidad del Decreto 166 de 17 de marzo de 2020.

## III. ANTECEDENTES

### 3.1. Acto objeto de control inmediato de legalidad.

El Alcalde Municipal de Regidor – Bolívar expidió el Decreto No. 166 de 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara calamidad pública, toque de queda y prohibición de expendido y consumo de bebidas alcohólicas en todo el Municipio de Regidor - Bolívar y se dictan otras disposiciones”*., ordenando:

**“Artículo primero:** Se decreta toque de queda en todo el territorio del Municipio de Regidor – Bolívar, prohibiendo la libre circulación de las personas en los siguientes horarios de 9:00 pm. a 4:00 am.

**PARÁGRAFO:** Se exceptúan de la medida dispuesta en el presente artículo los siguientes:

- a) Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Cuerpo Oficial de Bomberos, Defensoría del Pueblo, Organismos de Socorro, Fiscalía General de la Nación.
- b) Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes siempre que estos, cuenten con la identificación de la entidad prestadora del servicio al cual pertenecen.
- c) Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención prehospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio.
- d) Servidores públicos y personal, cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro, personal administrativo, operativo portuario y pilotos.
- e) Transporte interdepartamental.

f) Personal y vehículos de empresas concesionarias de Aseo, debidamente acreditados.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Se prohíbe totalmente el expendido y consumo de bebidas alcohólicas en el territorio del MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR, a partir de la fecha de expedición de este decreto y vigente hasta la superación de la emergencia sanitaria, es decir se ordena el cierre total de: Cantinas, Bares, Discotecas, Quioscos, Estaderos, Billares, Casas de citas donde vendan se vendan bebidas alcohólicas al detal y/o al mayor las cuales conllevarían a la reunión de grupos mayores a diez (10) personas.

**ARTÍCULO TERCERO:** Se decreta aislamiento preventivo obligatorio para todos los adultos mayores de 70 años, desde el viernes 20 de marzo a las 7:00 a.m., hasta el 31 de mayo. En concordancia con las disposiciones emitidas por el Presidente de la República Dr. Iván Duque Márquez.

**ARTÍCULO CUARTO:** Como medida preventiva se establece la ejecución del teletrabajo, de obligatoriedad, para los funcionarios dependientes de la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR.

**Parágrafo:** En relación a esta medida se deben acatar los siguientes aspectos:

a) Quedan exceptos del cumplimiento de horarios virtuales de teletrabajo los funcionarios de las siguientes dependencias de la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR: Secretaría de salud, Oficinas de Riesgos, Personal de Seguridad y Vigilancia del Palacio Municipal.

b) Las entidades mencionadas en el literal “a” de este parágrafo, deben cumplir horario presencial de Lunes a Viernes en horas de 8:00 am. a 11:00 am. y de 2:00 pm. a 5:00 pm

DEPENDENCIA	DATOS DE CONTACTOS DE LOS FUNCIONARIOS
SECRETARÍA DE GOBIERNO	N° telefónico: 3155453584 Correo electrónico: <a href="mailto:despachoalcalde@regidor-bolivar.gov.co">despachoalcalde@regidor-bolivar.gov.co</a>
SECRETARÍA DE HACIENDA	N° telefónico: 3118760888 Correo electrónico: <a href="mailto:hacienda878@gmail.com">hacienda878@gmail.com</a>
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN	N° telefónico: 3014884738 Correo electrónico: <a href="mailto:arqfransh86@gmail.com">arqfransh86@gmail.com</a>
CONTROL INTERNO	N° telefónico: 3128854643 Correo electrónico: <a href="mailto:joelquintero2@hotmail.com">joelquintero2@hotmail.com</a>
OFICINA DE RECAUDO	N° telefónico: 3218936605 Correo electrónico: <a href="mailto:recaudoregidorbolivar1212@hotmail.com">recaudoregidorbolivar1212@hotmail.com</a>
OFICINA SISBEN	N° telefónico: 3107448287 Correo electrónico: <a href="mailto:sisben@regidor-bolivar.gov.co">sisben@regidor-bolivar.gov.co</a>
OFICINA DE INSPECCIÓN CENTRAL DE POLICÍA	N° telefónico: 3017791843 Correo electrónico: <a href="mailto:linares.alvaro1@gmail.com">linares.alvaro1@gmail.com</a>
COMISARÍA DE FAMILIA	N° telefónico: 3005033153 Correo electrónico: <a href="mailto:familiasregidorb@hotmail.com">familiasregidorb@hotmail.com</a>
UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA – (UMATA)	N° telefónico: 3202966098 Correo electrónico: <a href="mailto:alexandracampog@hotmail.com">alexandracampog@hotmail.com</a>
ADULTO MAYOR Y JUVENTUDES	N° telefónico: 3122310047 Correo electrónico: <a href="mailto:regidorcolombiamayor@hotmail.com">regidorcolombiamayor@hotmail.com</a>

13-001-23-33-000-2020-00177-00

FAMILIA EN ACCIÓN	N° telefónico: 3107139806 Correo electrónico: <a href="mailto:regidormasfamiliaenaccion@hotmail.com">regidormasfamiliaenaccion@hotmail.com</a>
CONCEJO MUNICIPAL	N° telefónico: 3008359739 Correo electrónico: <a href="mailto:concejo@regidor-bolivar.gov.co">concejo@regidor-bolivar.gov.co</a>
ENLACE DE VÍCTIMAS	N° telefónico: 3205915658 Correo electrónico: <a href="mailto:enlacevictimasregidor2019@gmail.com">enlacevictimasregidor2019@gmail.com</a>
ENLACE DE EDUCACIÓN	N° telefónico: 3023833342 Correo electrónico: <a href="mailto:despachokalde@regidor-bolivar.gov.co">despachokalde@regidor-bolivar.gov.co</a>

**ARTÍCULO QUINTO:** El incumplimiento de las presentes restricciones y medidas, acarreará las sanciones previstas en el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana. De igual manera, tendrá repercusión laboral en funcionarios que no acaten

**ARTÍCULO SEXTO:** Ordenar a los organismos de seguridad del estado y a la Fuerza Pública con jurisdicción en el territorio municipal, hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor, en todo el territorio municipal y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en los artículos 222, 223, de la Ley 1801 de 2016.

**ARTÍCULO SEPTIMO:** El Presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y será vigente hasta la superación de la emergencia sanitaria.

### 3.2. Actuación procesal

El presente proceso fue admitido mediante auto de 31 de marzo de 2020 y notificado el 2 de abril del 2020; se fijó aviso a la comunidad el día 3 de abril de 2020, el cual venció el día 24 de abril.

El 29 de abril de 2020, se remitió en medio magnético al Agente del Ministerio Público Delegado ante el Despacho 004, copia del auto admisorio y del decreto objeto de control inmediato de legalidad.

### 3.3. Informe del Alcalde Municipal de Regidor.

El Alcalde del Municipio de Regidor, manifestó lo siguiente:

En el presente caso, el Decreto No. 166 del 17 de marzo de 2020, “*por el cual se declara calamidad pública, toque de queda y prohibición de expendido y consumo de bebidas alcohólicas en todo el municipio de Regidor - Bolívar y se dictan otras disposiciones*”, no es susceptible del control inmediato de legalidad porque no cumple con la condición de ser proferido en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Manifestó que solo basta con ver la parte formal del decreto en mención, en el cual se cita las normas en que se fundamenta, como son: los artículos 2, 315 de la Constitución Política de Colombia, Parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 136 de

13-001-23-33-000-2020-00177-00

1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016, en sus artículos 6°. núm. 4, art. 202, núm. 4, 5, 6 y 7

Agregó que al momento de proferir la norma enjuiciada no se tenía conocimiento de la expedición del Decreto 417 de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", por lo tanto, se expidió en forma concomitante y no se fundó en decreto legislativo alguno.

#### **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 185 del CPACA.

#### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **5.1. Competencia**

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.

##### **5.2. Problema Jurídico**

Corresponde a la Sala Plena establecer, si el Decreto 166 de 17 de marzo de 2020 expedido por Municipio de Regidor – Bolívar es susceptible del medio de control de Control Inmediato de legalidad, en caso negativo, la Sala Plena se inhibirá para decidir de fondo el presente asunto; en caso positivo, se deberá resolver si, dicho acto administrativo se ajusta o no a derecho.

##### **5.3. Tesis**

La Sala se inhibirá para resolver de fondo el presente asunto, por no ser objeto del medio de control de Control Inmediato de Legalidad, toda vez que el Decreto 166 de 17 de marzo de 2020, no es susceptible del control inmediato de legalidad porque no cumple con la condición de ser proferido en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción.

## 5.4. Marco normativo y jurisprudencial.

### 5.4.1 Estados de Excepción

La Constitución Política en sus artículos 212, 213 y 215 prevé que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar tres estados de excepción: de guerra exterior, de conmoción interior y de emergencia. El primero se explica por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

Por su parte, el estado de emergencia responde a hechos distintos a los que causan los dos primeros, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos los estados de excepción, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir decretos legislativos que considere necesarios para superar las situaciones que dieron origen a los mismos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia,*” se debe ejercer un control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción; así la norma prescribe:

**“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.”*

Dicha disposición fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que adicionó únicamente la potestad del Juez Contencioso Administrativo de aprehender de oficio el referido control, en caso de no enviarse oportunamente el respectivo acto administrativo por parte de la entidad territorial o nacional que lo expidió.

**13-001-23-33-000-2020-00177-00**

En concordancia con lo anterior, el numeral 14 del artículo 151 establece que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos en los Estados de Excepción, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, es de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan.

#### **4.2 Presupuestos de procedibilidad y características del control inmediato de legalidad**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 16 de junio de 2009<sup>1</sup>, identificó como características del control de legalidad referenciado las siguientes:

- a) Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.
- b) Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.
- c) No suspende la ejecución del acto administrativo.
- d) La falta de publicación no lo impide.
- e) Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.

A su vez, la misma Sala en sentencia del 20 de octubre de 2009, esquematizó los presupuestos de procedibilidad del medio de control así:

*“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:*

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”<sup>2</sup>*

Igualmente, la jurisprudencia de dicha Sala caracterizó como rasgos del mencionado control inmediato:

*(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan*

<sup>1</sup>Proceso radicado Nro. 11001-03-15-000-2009-00305-00  
<sup>2</sup>Proceso radicado Nro. 11001-03-15-000-2009-00549-00

**13-001-23-33-000-2020-00177-00**

en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>12</sup>.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—.

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”<sup>3</sup>

Aunado a lo anterior, dispuso el Consejo de Estado<sup>4</sup> que el control inmediato de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estados de excepción.

<sup>3</sup> Ibídem

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO, providencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

#### **4.3 Actos objeto de control inmediato de legalidad y normatividad que debe ser confrontada**

En cuanto a qué actos son pasibles del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado en providencia del 23 de abril de 2020, Radicación Nro. 11001-03-15-000-2020-01064-00, precisó:

*“Aún cuando las instrucciones, circulares y resoluciones administrativas son actos de la administración en sentido lato, pues por razón de su naturaleza contienen directrices, orientaciones o instrucciones que se dictan para desarrollar la actividad administrativa o para informar aspectos propios de la prestación de un servicio o de la realización de una determinada función, no todos tienen la virtualidad de generar efectos jurídicos, teniendo esta capacidad únicamente aquellos que crean, extinguen o **modifican situaciones jurídicas, estando limitado a estos últimos el control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.***

*(...) Conforme con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, la potestad reglamentaria se reservó para el Presidente de la República, quien la ejerce mediante la expedición de actos administrativos de carácter general que revisten diversas formas, como son los decretos, las resoluciones y las órdenes, estas cuando son impartidas en abstracto.*

*No obstante lo anterior, a lo largo del andamiaje legal e institucional **son múltiples y diversas las autoridades que tienen potestades administrativas reglamentarias, bien por asignación directa de la Constitución o como resultado de la distribución legal de competencias y funciones en la administración pública**, como ocurre, por ejemplo, en el caso de la rama ejecutiva, con los ministros, directores de departamentos administrativos, **alcaldes**, gobernadores, o en el caso de los entes autónomos, donde se ha desplazado la facultad reglamentaria presidencial a otras autoridades, fenómeno que la Corte Constitucional ha denominado la potestad reglamentaria difusa.*

*En este orden de ideas, se destaca que **aquellas actuaciones de la administración que no reglamentan o desarrollan la ley o la Constitución, de manera indirecta, con carácter general y con efectos erga omnes, o aquellas que constituyen la aplicación de la ley o los reglamentos a un caso particular y concreto, son expresiones del ejercicio de la función administrativa pero no constituyen actos administrativos y, siendo ello así, con respecto de estas no es posible ejercer el control inmediato de legalidad.***”

*(...) Son pasibles de control los decretos reglamentarios y los actos administrativos generales, quedando, en consecuencia, excluidas las instrucciones, recomendaciones o demás medidas que adopte la Administración que no contengan una decisión capaz de modificar el ordenamiento jurídico de excepción, en los términos expresados y aquellas que no tengan un carácter general, esto es, que no produzcan efectos erga omnes (...) Aquellas actuaciones de la administración que no reglamentan o desarrollan la ley o la Constitución, de manera indirecta, con carácter general y con efectos erga omnes, o aquellas que constituyen la aplicación de la ley o los reglamentos a un caso particular y concreto, son expresiones del ejercicio de la función administrativa pero no constituyen actos administrativos y, siendo ello así, con respecto de estas no es posible ejercer el control inmediato de legalidad”. (Negrillas de la Sala)*

13-001-23-33-000-2020-00177-00

Finalmente, el control inmediato de legalidad debe hacerse confrontando las normas superiores, que son: **a)** Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales, **b)** Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, **c)** Las normas constitucionales que rigen los estados de excepción, **d)** La Ley estatutaria de Estados de Excepción, **e)** El decreto de declaratoria del estado de excepción y **f)** Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno<sup>5</sup>.

### **5.5. Caso concreto**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar, a establecer si el Decreto 166 de 17 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Regidor – Bolívar, es pasible del medio de control de control inmediato de legalidad, debiendo precisarse si las medidas adoptadas en dicho decreto municipal se expidieron en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente.

Se tiene que la Organización Mundial de la Salud - OMS, el 7 de enero de 2020, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, expidieron la Circular Externa 0018 de 2020, de fecha 10 de marzo de 2020, en la que dictan instrucciones para adoptar acciones de Contención ante el COVID -19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

El 11 de marzo de 2020 la OMS declaró el brote de enfermedad por coronavirus – COVID -19 como una pandemia.

El Presidente de la República por la Directiva Presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020, dispuso de medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19, a partir del uso de las tecnologías de la información de las telecomunicaciones –TIC-.

El Ministro de Salud y Protección Social por medio de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de dicha resolución, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, providencia del 24 de mayo de 2016, Radicación Nro.: 11001031500020150257800.

13-001-23-33-000-2020-00177-00

controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

El Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario; posteriormente, el Presidente a través del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, impartió, entre otras instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, la de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00.00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

En el presente caso, el Decreto 166 del 17 de marzo de 2020, “*Por el cual se declara calamidad pública, toque de queda y prohibición de expendido y consumo de bebidas alcohólicas en todo el Municipio de Regidor - Bolívar y se dictan otras disposiciones*”, **no es susceptible del control inmediato de legalidad porque no cumple con la condición de ser proferido en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

Lo anterior, porque si bien el decreto municipal en estudio se profirió el mismo día que el Presidente de la República dictara el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, “*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, lo cierto es que no se fundó en decreto legislativo alguno proferido durante el estado de excepción, sino en los artículos 2<sup>6</sup> y 315<sup>7</sup>

<sup>6</sup> **ARTICULO 2º. Son fines esenciales del Estado:** servir a la comunidad, promover la 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. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

<sup>7</sup> **ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:** **1.** Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. **2.** Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio (sic). La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. **3.** Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes. **4.** Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos. **5.** Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. **6.** Sancionar y

13-001-23-33-000-2020-00177-00

de la Constitución Política; 6<sup>8</sup> y 202<sup>9</sup>- 4, 5, 6 y 7 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”; parágrafo 1<sup>o</sup> del artículo 91<sup>10</sup> de la Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*” modificada por la Ley 1551/12.

En ese orden, el Decreto Municipal, no cumple con la característica de ser una medida de carácter general dictada en ejercicio de la función administrativa **y como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción**, por lo que no es susceptible del control inmediato de legalidad establecido en el artículo 136 del CPACA.

De lo expuesto, para la Sala Plena la actuación de la Administración Municipal no guarda una relación directa con el Decreto No. 417 de 2020 (declara estado de excepción), por cuanto no lo reglamenta o desarrolla; pues si bien, se expide

---

promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico. **7.** Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. **8.** Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado. **9.** Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. **10.** Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 6. Categorías jurídicas.** Las categorías de convivencia son: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública, y su alcance es el siguiente: **1.** Seguridad: Garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. **2.** Tranquilidad: Lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. **3.** Ambiente: Favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente. **4.** Salud Pública: Es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

<sup>9</sup> **ARTÍCULO 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...) **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.

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 91.- Funciones.** Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. (...) **PARÁGRAFO 1.-** La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales. Ver el Decreto Nacional 056 de 2009

**13-001-23-33-000-2020-00177-00**

en aras de prevenir el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19, el Alcalde Municipal se funda en las funciones y atribuciones que ordinariamente le confieren la Constitución y la ley, en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Por lo expuesto, y en razón a que del texto del Decreto Municipal no es posible advertir que se expidió en desarrollo de las facultades excepcionales otorgadas por el Decreto Legislativo que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Estado de Excepción), concluye la Sala Plena que el mismo no es pasible del presente medio de control, debiendo inhibirse para resolver de fondo el asunto de la referencia.

Lo anterior, sin perjuicio de que el mismo pueda ser susceptible de control de legalidad por vía de las observaciones a cargo del Gobernador del Departamento de Bolívar regulado por el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, así como por vía de la acción de nulidad establecida en el artículo 137 del CPACA y, eventualmente, de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 138 ibídem, si se dieran las condiciones allí previstas.

Finalmente, se advierte que el medio de control de nulidad simple, puede ser ejercido actualmente, toda vez que de conformidad con el numeral 5.3 del artículo 5 del Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la nulidad simple contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria está exceptuado de la suspensión de términos.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Bolívar**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **VI. FALLA**

**PRIMERO: INHÍBASE** para emitir pronunciamiento de fondo dentro del medio de control inmediato de legalidad, del Decreto No. 166 de 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara calamidad pública, toque de queda y prohibición de expendido y consumo de bebidas alcohólicas en todo el Municipio de Regidor - Bolívar y se dictan otras disposiciones; por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

13-001-23-33-000-2020-00177-00

**SEGUNDO:** Notificar esta decisión por el medio más expedito al Alcalde Municipal de Regidor – Bolívar y al Agente del Ministerio Público Delegado ante el Despacho N° 004.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue debatido y aprobado en la sesión de la fecha.

**LOS MAGISTRADOS**

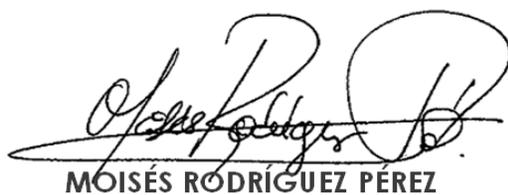
  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

  
LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

  
DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN

  
JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ