



Cartagena de Indias D.T. y C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICADO	13001233300020200035600
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE HATILLO DE LOBA – BOLÍVAR
DEMANDADO	DECRETO N° 20-04-13-01 DEL 13 DE ABRIL DEL 2020
MAGISTRADO PONENTE	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
TEMA	Pico Y Género

II.- PRONUNCIAMIENTO EN ÚNICA INSTANCIA

De conformidad con el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar el control de legalidad sobre el Decreto 20-04-13-01 del 14 de 13 de abril de 2020 “por el cual se establece el horario de atención al público en algunos establecimientos de comercio, la movilidad por género “pico y género” desde el 14 de abril hasta el 26 de abril de 2020, y se dictan otras disposiciones, como medida especial de prevención para dar continuidad al aislamiento obligatorio”.

III.- ANTECEDENTES

- **Acto sometido a control. DECRETO 20-04-13-01 DEL 14 DE 13 DE ABRIL DE 2020**, expedido por la Alcaldía del Municipio de Hatillo de Loba, Bolívar.

En el referido Decreto se Consideró:

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Min. De Salud declara “la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”

Que el Presidente de la Republica mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaro el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional con ocasión a la pandemia COVID-19.

Que mediante Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la Republica dicto medidas transitorias para expedir normas de orden público.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 25 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00356-00

Demandante: MUNICIPIO DE HATILLO DE LOBA – BOLÍVAR

Que a través del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que por Decreto 531 del 8 de abril de 2020, expedido por el Ministerio del interior Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Que el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, promulgado por el Ministerio del interior mediante él se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Y resolvió entre otras cosas, lo siguiente.

"ARTICULO PRIMERO: Dar continuidad al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas que habitan en el Municipio de Hatillo de Loba, Bolívar, a partir de las ceros horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las ceros horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria con ocasión al CORONAVIRUS COVID-19.

ARTICULO SEGUNDO: Para garantizar el Derecho a la vida, a la salud, y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

...

ARTICULO TERCERO: Se restringe obligatoriamente el horario de circulación de personas y atención al público en los establecimientos de comercio para la adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población así como a quienes intervienen en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de dichos productos y el desplazamiento a servicios bancarios, financieros, y a servicios notariales.

...

ARTÍCULO CUARTO: Que como medida para garantizar la circulación de las personas se implementa la estrategia "PICO Y GENERO" así:

...

ARTÍCULO QUINTO: Las autoridades de policía velarán por el cumplimiento de las medidas establecidas en el presente Decreto así como la aplicación de las respectivas sanciones.

ARTÍCULO SEXTO: Que lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del presente Decreto de la circulación de personas como la atención al público en establecimiento de comercio no se podrá realizar por fuera del horario antes señalado, su incumplimiento podrá acarrear las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016, tales como amonestaciones, multas, cierre de establecimiento y demás aplicables, sin perjuicio de incurrir en las conductas punibles previstas en la Ley 599 de 2000.

ARTÍCULO SEPTIMO: Comunique al Ministerio del interior y al comando de la Policía Nacional de Hatillo de Loba, Bolívar las disposiciones contempladas en el presente Decreto.

ARTÍCULO OCTAVO: El presente Decreto rige a partir del día catorce (14) de abril de 2020 de manera transitoria."

-ACTUACIÓN PROCESAL



Mediante auto de Sustanciación fechado veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020), se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, ordenándose el traslado al Agente del Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y la fijación en lista por el término de diez (10) días.

El presente proceso fue repartido a este Tribunal el día 28 de abril de 2020 mediante Acta Individual No. 13001233300020200035600 y fijado en aviso, entre el 30 de abril al 13 de mayo de 2020.

-MINISTERIO PUBLICO.

El Procurador 22 judicial II de Cartagena, emitió concepto, enunciando que el acto acusado se expide dentro de la función administrativa, del Municipio de Hatillo de loba con el fin de mitigar las consecuencias provenientes del Covid 19, a su vez resalta que los motivos o fundamentos del decreto son las funciones propias del alcalde, mas no las provenientes excepcionalmente del Estado de Excepción, expone que aunque se hace mención al decreto legislativo 41 de 17 de marzo de 2020, no lo desarrolla y también menciona que los decretos 418, 457 y 531 de 2020 aunque fungen como base del acto objeto de revisión no son decretos legislativos, por lo tanto concluye que debe el Tribunal Administrativo de Bolívar abstenerse de realizar estudio de fondo a la legalidad del **decreto 20-04-13-01 del 14 de 13 de abril de 2020.**

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 207 del CPACA.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

-COMPETENCIA

Es competente este Tribunal en Sala Plena, para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

-PROBLEMA JURÍDICO



Debe establecer la Sala Plena de esta Corporación, si hay lugar a declarar ajustado a derecho la del decreto 20-04-13-01 del 14 de 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Hatillo de Loba – Bolívar.

-TESIS

La Sala Plena se inhibe de pronunciarse de fondo del medio de control de la referencia, debido a que el acto a controlar no fue expedido en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por el Decreto Legislativo que declaró el Estado de emergencia económica y sanitaria.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

-ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Data en los artículos 212 a 215 del capítulo VI del Título VII de la Constitución, la regulación de los estados de excepción, es decir lo que sobreviene frente a una condición jurídica y fáctica, declarada por el presidente de la república por medio de un decreto legislativo, por medio de la cual el alto mandatario revestido por las facultades y poderes que le otorga la constitución excepcionalmente le permitirán expedir decretos legislativos que contendrán medidas transitorias para conjurar la situación de crisis.

La Carta Política de 1991 estableció tres modalidades o circunstancias de excepción en el siguiente orden:

ARTICULO	ESTADO DE EXCEPCION
212	Estado de guerra exterior
213	Estado de conmoción interior
215	Estado de emergencia económica, social y ecológica

La ley estatutaria de los Estados de Excepción tiene como objetivo constitucional, desarrollar los anteriores artículos, a fin de delimitar o regular las facultades excepcionales que tiene el Gobierno a través de controles judiciales y garantías que protegen los derechos fundamentales conforme a los tratados internacionales.

La ley 137 del 2 de junio de 1994, la cual reglamenta los estados de excepción en Colombia, dispone los principios generales que los orientan, a su vez expresa las facultades del gobierno y establece los controles judiciales previstos a dichas acciones o decisiones, es así que se puede decir, que la rama Ejecutiva posee

cierta libertad para solventar situaciones de alteración al orden público o aquellas condiciones que cotidianidad necesaria para disfrutar y gozar de los derechos inalienables, la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto y ha expresa en su sentencia C-156/11 lo siguiente:

“Los estados de excepción delimitan los escenarios de la normalidad y de la anormalidad, en los que la constitución actuará como pauta fundamental del comportamiento colectivo. Las hipótesis de anormalidad son portadoras de excepciones y limitaciones de diverso género e intensidad respecto del régimen constitucional de la normalidad, que se consideran necesarias para regresar a tal situación, en la cual la constitución adquiere su pleno sentido normativo y que constituye, por lo tanto, el campo preferente y natural de aplicación de la misma. Los principios generales, en cierta medida comunes a los estados de excepción, encuentran explicación en su definición a partir de la idea de normalidad y en su función como medio para retornar a ella.

Es claro que los principios plasmados en la ley estatutaria de los Estados de excepción van enlazados a los fines propios del Estado pues su vocación no es otra distinta a retomar el orden, la tranquilidad y quietud a las alteraciones que susciten en el menor tiempo posible dichos principios son:

PRINCIPIO	OBJETIVO
Finalidad	Las medidas que adopta el gobierno en el Estado de Excepción, deben guardar relación con las circunstancias que originaron la declaratoria.
Necesidad	El gobierno debe acreditar que las medidas ordinarias no son suficientes para hacerle frente a la situación de crisis que perturba el orden social, económico o ecológico, y de otro lado, demostrar que las medidas que se adopten para enfrentar la emergencia, están destinadas exclusivamente a ese fin
Motivación de incompatibilidad	sugiere que cuando durante los estados de guerra y conmoción interior se suspendan leyes, el gobierno deberá justificar las razones concretas de la incompatibilidad de dichas disposiciones, con el régimen de excepción
Proporcionalidad	Tiene que ver con la “justa medida”, es decir, la relación y balance de las medidas que se adopten y la gravedad de la crisis que se pretende conjurar. Reproduce el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política en el sentido de que establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas
No interrupción de los derechos fundamentales.	
Propender por el funcionamiento de las ramas del poder público.	

-ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA.



Hay lugar a la declaración de esta estirpe de Estado de Emergencia cuando el orden público se altera desde la percepción económica, social, ecológica o de grave calamidad pública; incluso, pueden coexistir estas modalidades cuando los hechos perturban de manera simultánea al país. El fin del estado de emergencia expresamente es “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y (...) contener la extensión de sus efectos con el fin de retornar un estado de orden o normalidad”, conforme a la C-254 de 2009. Así, el artículo 215 de la Norma Superior establece:

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

La ley estatutaria 137 de 1994, en desarrollo o enlace con la norma constitucional, contempla el estado de emergencia económica, social y ecológica así:

"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."

Dispone en el artículo 47 ibídem, las siguientes facultades en cabeza del Gobierno Nacional:

"ARTÍCULO 47. FACULTADES. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

PARÁGRAFO. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos 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."

CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, establece el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictados tanto por las autoridades nacionales como por las entidades territoriales, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.



En ese orden, el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, señala que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que profieran las autoridades departamentales y municipales en el ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción.

Por su parte el Consejo de Estado¹ dispuso que el medio de control de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen 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 estado de excepción.

En tal sentido el Consejo de Estado² ha expresado que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción, 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 y que 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 y si no lo hicieren la corporación lo asumirá de oficio.

En contraste con lo anterior la Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, señaló que el control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETO 861 DE 2010.

² CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011).- Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA) Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL





expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales

En ese orden de ideas el artículo 215 de la Carta de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Y así mismo el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “ley estatutaria de los Estados de Excepción”, la cual regula la materia, en la que dispuso que el objeto es regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción.

Por lo antes señalado el control se hace frente a 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.

Con base en lo anterior se procese a resolver el caso concreto.

EXAMEN DE LEGALIDAD.

-EXAMEN FORMAL

En este acápite, ésta corporación, procederá a analizar si el decreto 20-04-13-01 del 14 de 13 de abril de 2020 expedido por la Arcadia de Hatillo de Loba - Bolívar se encuentra motivado y desarrollado con base en un Decreto Legislativo, es decir firmado por el presidente y el Gabinete Ministerial.



Se debe establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional, guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para solventarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

Como se expuso en el marco normativo que antecede estas líneas, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción, dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales como aplica al presente caso por ser un Municipio del Departamento de Bolívar quien lo expide.

Mediante Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, atribuidas por el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el termino de treinta (30) días calendario.

En el *sub lite*, analizado en totalidad el Decreto 20-04-13-01 del 13 de abril de 2020 expedido por la Arcadia de Hatillo de Loba, Bolívar, se tiene que fue expedido en desarrollo de lo dispuesto en:

CONSTITUCION POLITICA DE 1991	ASUNTO
Articulo 1	Estado social de derecho
Articulo 2	Fines del Estado
Artículos 209	Función Administrativa

Como fuentes normativas de ley se basó o enunció las siguientes:

LEY	ARTICULOS	ASUNTO
1801 de 2016	14	Acciones transitorias ante situaciones de emergencia
	202	Competencia extraordinaria de policía de los alcaldes en situaciones de emergencia
1523 de 2012	1	Gestión del riesgo de desastres
	12	Competencia de los alcaldes



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 25 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00356-00
Demandante: MUNICIPIO DE HATILLO DE LOBA – BOLÍVAR

136 de 1994 (Mod. 1551 de 2012)	91	Funciones de los alcaldes
------------------------------------	----	---------------------------

Y por último como fuente normativa en ocasión de la Emergencia:

DECRETO/ RESOLUCION	EXPEDIDO POR	ASUNTO
385 del 12 de Marzo 2020	Ministerio de Salud	Declaración emergencia sanitaria
417 del 17 de Marzo 2020	Presidencia y totalidad de Ministros	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional
418 del 18 de Marzo 2020	Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional	Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público
457 del 22 de marzo de 2020	Presidencia y 12 Ministros	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público
531 del 08 de abril de 2020	Presidencia y 13 Ministros	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público

Así las cosas, el **Decreto 20-04-13-01 del 13 de abril de 2020**, fue expedido en desarrollo de lo dispuesto en el **Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020**, por lo que se considera que no es pertinente proceder a realizar el control de legalidad.

Es menester poner de presente que, el Decreto³ que fungió de fundamento legal para la expedición del Decreto objeto de control en el presente proceso, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus Covid 19 y el mantenimiento del orden público de acuerdo a las facultades especiales que confiere la Constitución en sus artículos 189, 303 y 315 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 y por tanto ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del País a partir de las cero horas del 13 de abril de 2020 hasta las cero horas del 27 de abril de 2020. De la misma forma ordena a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias adopten las ordenes necesarias para que se acate la medida de aislamiento obligatorio. A su vez, se permite el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos, entre otros:

³ Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020



SC5780-1-9





- Prestación de servicios de salud.
- Adquisición de bienes de primera necesidad.
- Desplazamiento de servicios financieros.
- Cuidado de sujetos de especial protección.
- Fuerza mayor o caso fortuito.
- Misiones médicas.
- Cadena de abastecimiento.
- Emergencias veterinarias.
- Servicios funerarios.
- Servidores del Estado.
- Actividades de organismos de seguridad del Estado.

Es así que es factible establecer que el **Decreto 20-04-13-01** por medio del cual se establece el horario de atención al público en algunos establecimientos de comercio y la movilidad por pico y género desde el 14 de abril hasta el 26 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones como medidas de prevención para la continuidad del aislamiento obligatorio de acuerdo a las facultades especiales que confiere la Norma Superior, su fundamento principal se encuentra enmarcado en el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, el cual, pese a que regula todo lo concerniente al aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes de Colombia, establece la ejecución de la medida de aislamiento y las garantías para la misma en donde se permite la circulación de acuerdo a las actividades contempladas como excepciones al derecho de libertad de locomoción, éste no se considera un Decreto Legislativo por cuanto, de acuerdo al artículo 215 Superior, en él no se evidencia la totalidad de las firmas del Gabinete Ministerial.

Es decir que el Municipio de Hatillo de Loba, tomó como fuente principal del estado de emergencia el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, razón por la cual se ve en la obligación ésta corporación de inhibirse de pronunciarse de fondo respecto de la legalidad del Decreto.

-DECRETO LEGISLATIVO

El Honorable Consejo de Estado⁴ ha definido los decretos legislativos, como aquellos proferidos con base en los artículos 212, 213 y 215 Superiores, es decir,

⁴ CONSEJO DE ESTADO Sentencia 170 de 2013. Magistrado Ponente. ALFONSO VARGAS RINCÓN
Código: FCA - 008 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020



SC5780-1-9



los relacionados con los estados de excepción, a su vez dicto las características para lograr la identificación de los mismos, las cuales son:

- Poseen la firma del Mandatario Nacional y todos sus ministros, su contenido es netamente relacionado a asuntos que susciten a razón de la declaratoria del estado de excepción.
- Este tipo de decretos tienen control inmediato de constitucionalidad para lo cual el Gobierno debió enviarlos a la Corte Constitucional al día siguiente a su expedición y si no, la alta corporación lo hará de oficio.
- Los dictados en virtud del artículo 215 tienen tendencia a la permanencia, a no ser que el Congreso los modifique.

Por ende, con base en lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado, el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 no se considera un Decreto Legislativo de acuerdo al artículo 215 Superior, puesto que de los 18 ministros solo se evidencia la firma de 13 de ellos:

MINISTERIO	FIRMA.
Ministro de Salud y Protección Social	✓
Ministra del Interior.	✓
Ministro de Hacienda y Crédito Público.	✓
Ministra de Justicia y del Derecho	✓
Ministro de Defensa Nacional.	✓
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural	✓
Ministro del Trabajo	✓
Ministra de Minas y Energía	✓
Ministro de Comercio, Industria y Turismo.	✓
Ministra de Educación Nacional	✓
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio	✓
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	✓
Ministra de Transporte	✓
Ministro del Deporte	-
Ministro de Relaciones Exteriores	-
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible	-
Ministro de Cultura	-
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación	-



De esta manera, si bien el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 regula las medidas concernientes al aislamiento obligatorio por el Estado de Emergencia, éste no cumple con el requisito sine qua non de contar con todas las firmas de los ministros, además de la firma del Presidente; por tanto, al carecer de tal condición, no puede considerarse un Decreto de Carácter legislativo y ello impide que pueda realizarse el referido control sobre el **Decreto No. 20-04-13-01 del 13 de abril de 2020** proferido por el Alcalde del Hatillo de Loba, debido a que si bien tiene como fuente una norma que desarrolla medidas adoptadas para contrarrestar la propagación de la Pandemia y ésta se fundamenta en algunos Decretos Legislativos, entre los que se destaca el Decreto No. 439 del 20 de marzo de 2020, no puede haber intermediación de normas para la aplicación de un Decreto Legislativo, toda vez que estos deben aplicarse de manera directa para que pueda darse paso al Control Inmediato de Legalidad como acción excepcional dentro de los Estados de Emergencia; es decir, los decretos sobre los cuales se ejerce el respectivo control de legalidad, deben desarrollar su fundamento jurídico sobre normas legislativas dictadas dentro del marco de la Emergencia Sanitaria.

Explicado lo precedente, el Decreto proferido por el Alcalde Municipal, no tiene como fuente directa una norma que se enmarque dentro de los requisitos exigidos para realizar el respectivo control sobre el mismo.

Bajo las consideraciones del Decreto anterior, se puede concluir que los aspectos considerados en él no tienen clara y directa conexidad entre las normas de naturaleza legislativa excepcional y el decreto reglamentario que se revisa; es decir que, del estudio del contenido del acto administrativo al cual se le acomete hacer control de legalidad, no se puede inferir que se expidió con base a las facultades excepcionales que otorga el Decreto legislativo que declaró el Estado de emergencia económica y sanitaria (Estado de Excepción), debido a que no hace ninguna referencia a esas facultades y/ competencias especiales temporales, sino que se desarrolla sobre normas expedidas dentro del marco de la emergencia.

Lo anterior indica que el acto al cual se le quiere impartir control inmediato de legalidad contemplado en el art. 136 de la ley 1437 de 2011, se dictó por el representante del municipio, no con base en las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción; sino, en desarrollo de sus facultades constitucionales y legales ordinarias, pues si bien se invoca el Decreto 531 del 08 de abril de 2020, como se explicó en líneas



antepuestas, este NO ES un decreto legislativo⁵, por lo que, no es procedente dicho control de forma automática, sin previa demanda contenciosa.

Es así, que se establece una limitante a los administradores de justicia y por tal razón, se hace improcedente este control; toda vez que, este se realiza sobre Decretos que tengan carácter o fuerza material de Ley y no sobre Decretos o Resoluciones que se desarrollan con base en la actual emergencia sanitaria a causa de la Pandemia Coronavirus – Covid 19, por cuanto estos se emiten para tener un control sobre la población y regular la misma, pero sin que ello constituya la connotación legislativa de los mismos.

Así las cosas observamos que el Decreto No. **20-04-13-01 del 13 de abril de 2020** proferido por el Alcalde del Hatillo de Loba tiene como fundamento el Decreto 531 del 08 de abril de 2020, como se ha mencionado, aun cuando hace alusión a un decreto legislativo, dicho Decreto Municipal no tiene relación directa con Decretos Legislativos.

En ese orden y en concordancia con lo antes expuesto y al no ser procedente el control inmediato de legalidad; la Sala Plena se inhibe de pronunciarse de fondo respecto de la legalidad del Decreto de marras, por ser este expedido sin base en el decreto que declaró el estado de excepción.

Lo anterior, sin perjuicio de que dicho decreto pueda ser susceptible de control de legalidad, mediante los medios de control, normales y propios, que se emplean para controvertir los actos administrativos generales⁶.

Decisión.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, en Sala Plena administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: INHÍBASE de pronunciarse de fondo dentro del medio de control inmediato de legalidad al Decreto No. **20-04-13-01 del 13 de abril de 2020** proferido por el Alcalde del Hatillo de Loba *“por el cual se establece el horario de atención al público en algunos establecimientos de comercio, la movilidad por género “pico y género” desde el 14 de abril hasta el 26 de abril de 2020, y se dictan otras disposiciones, como medida especial de prevención para dar continuidad al*

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Fechada: quince (15) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

⁶ Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión Numero 10. 11 de mayo de 2020. Consejera ponente: Sandra Lisset Vélez. Expediente nº 11-001-03-000-2020-00944-00.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 25 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00356-00

Demandante: MUNICIPIO DE HATILLO DE LOBA – BOLÍVAR

aislamiento obligatorio"; por las consideraciones expuestas en el presente proveído.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión al señor Director General de Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, al Ministerio Público y a los intervinientes.

CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en su sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

Ponente

JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL

Vicepresidente

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

Presidente

Roberto Mario Chavarro Colpas

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo De Bolivar



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 25 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00356-00

Demandante: MUNICIPIO DE HATILLO DE LOBA – BOLÍVAR

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

be97437a44a0994fc59fe5e8c23a9e02f78692f346a431e1ba72c7d716258090

Documento firmado electrónicamente en 26-10-2020

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>

