



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	13001233300020200039500
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR
DEMANDADO	DECRETO N° 287-2020 DEL 11 De Mayo DEL 2020
MAGISTRADO PONENTE	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
TEMA	Medida De Aislamiento Obligatorio

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 287 de 2020 del 11 de mayo del 2020 *“por el cual se imparten las ordenes e instrucciones necesarias para dar continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en regidor - bolívar”*.

III.- ANTECEDENTES

- **Acto sometido a control. Decreto 287-2020 del 11 de mayo del 2020**, expedido por la Alcaldía del Municipio de Regidor Bolívar.

En la referida Resolución se Consideró:

Que la organización Mundial de la salud el 11 de marzo de 2020 declaro la pandemia en razón del virus COVID 19 e insto a los Estados a tomar acciones urgentes para prevención y mitigación del virus.

Que mediante Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 el Min. De Salud adopto “...la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años...”

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 mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020 el Ministerio de Protección Salud y Protección Social,”... ordenó la medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión...”



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 23 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

Que por Decreto 539 del 13 de marzo de 2020, expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el cual se declara que con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública.

Que el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, promulgado por el Ministerio del interior mediante el 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:

“ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Regidor – Bolívar, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de Mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

...

ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

...

ARTÍCULO TERCERO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Prohíbase dentro Municipio de Regidor el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO CUARTO. Dentro del mismo periodo y para realizar las actividades de ejercicio físico contempladas en el numeral 41 del artículo segundo del presente decreto, se permitirá la práctica de actividades deportivas entre las 6:00 A.M y las 8:00 A.M. de lunes a viernes.

ARTÍCULO QUINTO. MOVILIDAD. El servicio público de transporte de pasajeros entre el municipio de Regidor, Bolívar y el municipio de Aguachica, Cesar, será prestado a través de la cooperativa COOTRANSAR atendiendo para ello las recomendaciones de orden Nacional sobre distanciamiento social y ocupación del 35% de la capacidad de los vehículos.

...

ARTICULO SEXTO. Los servicios de operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería deberán cumplir con los protocolos de distanciamiento social de los clientes, de acuerdo a las normas existentes, para lo cual organizarán en sus puntos de venta las filas con distancias de un metro entre los clientes.

ARTICULO SEPTIMO. Para la reactivación de la economía y la reapertura de empresas manufactureras y de construcción de obras civiles y para dar inicio a las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 23 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

ARTÍCULO OCTAVO: Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen la funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

ARTÍCULO NOVENO: Restringir el horario de atención en los establecimientos de comercio dedicados a la venta y comercialización de bienes y productos de primera necesidad, tales como víveres, y abarrotes al por mayor y al detal, en los cuales solo podrán comercializar y vender sus productos en los horarios comprendidos entre las 5:00 am y las 7:00 pm.

ARTÍCULO DECIMO: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Prohíbese, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes para llevar.

ARTÍCULO DECIMOPRIMERO: El Municipio de Regidor, Bolívar, velará para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra, de conformidad con el artículo 8 del Decreto 593 de 2020.

ARTÍCULO DECIMOSEGUNDO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue, así como a las sanciones policivas pertinentes.

ARTÍCULO DECIMOTERCERO: VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias."

-ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante auto de Sustanciación fechado doce (12) de mayo 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 12 de mayo de 2020 mediante Acta Individual No. 13001233300020200039500 y fijado en aviso, entre el 13 al 26 de mayo de 2020.

-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.





Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

El Coronel TAHIR SUZETH RIVERA SUESCUN como comandante de Policía del Departamento de Bolívar, emitió concepto, enunciando que la institución fue fundada para proteger a todos los residentes del territorio nacional y garantizar el ejercicio de las libertades públicas, manifiesta que la resolución objeto de control consta con la debida publicidad, conocimiento público y reitera la intención de la entidad en colaborar con o relacionado a la protección de los derechos y el cumplimiento de los procedimientos y sus funciones.

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 **Decreto 287-2020 del 11 de mayo del 2020**, expedido por la Alcaldía del Municipio de Regidor 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

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

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 este 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,





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 23 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

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 cumpliera 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:





Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00

Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

“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.



Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

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 ese mismo 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 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

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





Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

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, el Tribunal Administrativo de Bolívar, procederá a analizar si el decreto **287-2020 del 11 de mayo del 2020** expedido por la Arcadia de Regidor, Bolívar se encuentra motivado y desarrollado con base en un Decreto Legislativo, es decir firmado por el presidente y el Gabinete Ministerial.

Es menester establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. 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 204 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

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

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 **287-2020 del 11 de mayo del 2020** proferido por el Alcalde Municipal de Regidor Bolívar, se tiene que fue expedido en desarrollo de lo dispuesto en:

CONSTITUCION POLITICA DE 1991	ASUNTO
Articulo 2	Fines del Estado.
Articulo 24	Libre locomoción.
Artículos 44- 45	Derechos de los menores.
Articulo 46	Titulares del deber de cuidado a adultos mayores.
Artículo 49	Atención a salud
Articulo 189	Deberes del Presidente de la Republica.
Articulo 303	Administración territorial (Gobernadores)
Articulo 315	Atribuciones del Alcalde.

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

LEY	ARTICULOS	ASUNTO
136 de 1994 (Mod. 1551 de 2012	91	Funciones de los Alcaldes Municipales.
1751 de 2015	5	Protección al Derecho a la salud.
1801 de 2016	5	Definición de Convivencia.
	6	Categorías de Convivencia
	199	Atribuciones del Presidente.
	201	Atribuciones de Gobernador
	205	Competencia y Atribuciones del Alcalde.

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

Código: FCA - 008

Versión: 03

Fecha: 03-03-2020



SC5780-1-9





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 23 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

DECRETO/ RESOLUCION	EXPEDIDO POR	ASUNTO
385 del 12 de Marzo 2020	Ministerio de Salud	Declaración emergencia sanitaria
464 del 18 de Marzo 2020	Ministerio de salud	Por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años
453 del 18 de Marzo 2020	Ministerio de salud Y Ministerio de Comercio, industria y turismo	Se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del Covid-19.
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
539 del 13 de marzo de 2020	Presidencia y totalidad de Ministros	Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación del Coronavirus COVID-19
636 de 6 de mayo 2020	Presidencia y 14 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 **287-2020 del 11 de mayo del 2020**, fue expedido en desarrollo de lo dispuesto en la **Resolución 385 del 12 de Marzo 2020**, por lo que se considera que no es pertinente proceder a realizar el control de legalidad.

Es menester poner de presente que, la Resolución³ 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 y por tanto declara la emergencia sanitaria en la República de Colombia desde el día 12 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020; a su vez dispone medidas sanitarias como:

- Suspensión de eventos de gran magnitud.
- Implementación por parte de los establecimientos comerciales medidas de higiene.
- Prohibición de Transito marítimo y lo correlacionado al mismo (embarques y desembarques).

³ Resolución. 385 de 12 de marzo 2020
Código: FCA - 008



SC5780-1-9





- Implementación por parte de los prestadores del servicio de transporte público medidas de higiene.
- Ordena a nivel general a las entidades públicas a cumplir con los planes de contingencia.
- Facilidad al acceso de salud, tanto por IPS, EPS y entidades estatales.
- Medida aislamientos a Viajeros provenientes del exterior.
- Cultura de prevención.

Es así que se es factible establecer que la Resolución (ibídem) en primera medida no se conecta con la idea o planteamiento del aislamiento obligatorio, pues el objeto de esta es la declaratoria del estado emergencia sanitaria mas no, asuntos de circulación o restricción a libre locomoción que es el objeto en si del decreto **287-2020 del 11 de mayo del 2020** expedido por la alcaldía del Municipio de Regidor Bolívar.

Por otro lado, el decreto objeto de control expresa de forma clara:

“...y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del Municipio de Regidor, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto...”

Es decir que el Municipio de Regidor Bolívar, tomo como fuente principal del estado de emergencia la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, razón por la cual se ve en la obligación esta 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, 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.

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





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 23 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

- 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 la Resolución 385 de 2020 no se considera un Decreto Legislativo por cuanto, de acuerdo al artículo 215 Superior, puesto que de los 18 ministros solo se evidencia la firma de uno 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 la Resolución 385 de 2020 regula las medidas concernientes al estado de emergencia, este 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. **287 del 11 de mayo del 2020** proferido por el





Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

Alcalde Municipal, toda vez que este tiene como fuente directa una norma que no se enmarca dentro de lo estipulado para poder realizar el control de legalidad sobre el mismo.

Ahora, si bien hace mención al Decreto legislativo 539 de 13 de abril de 2020, el objeto de este es recalcar la necesidad de los protocolos de bioseguridad, mas no se relaciona con el aislamiento preventivo obligatorio o asuntos de movilidad, tránsito y locomoción de las personas, tal y como lo hace el Decreto⁵ objeto de control.

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.

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 la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, este NO ES un decreto legislativo⁶, 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

⁵ Decreto No. 287 del 11 de mayo del 2020

⁶ 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.



SC5780-1-9





tener un control sobre la población y regular la misma, pero sin que ello constituya la connotación legislativa de los mismos.

Como también es de tener presente que, la Resolución 385 de 2020 fue expedida el 12 de marzo 2020, y por ello es necesario resaltar que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica fue decretado el día 17 de marzo de 2020; en ese sentido, es a partir de dicha fecha que se puede realizar control de legalidad sobre los decretos que tengan como fundamento legal decretos legislativos dentro del marco del Estado de emergencia.

Así las cosas observamos que el Decreto 287 de 11 de mayo de 2020 del Municipio de Regidor Bolívar tiene como fundamento la resolución 385 de 12 de marzo de 2020, dictada antes de la declaración del Estado de emergencia, sumado a ello y como se ha mencionado, aun cuando hace alusión a un decreto legislativo, dicho Decreto Municipal no lo desarrolla ni tiene relación directa con el asunto de fondo que decreta, es decir, el aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio de Regidor Bolívar.

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 generales⁷.

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. Decreto No. 287 del 11 de mayo del 2020 *“por el cual se imparten las ordenes e instrucciones necesarias para dar*

⁷ 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. 23 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – BOLÍVAR

continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en regidor - bolívar"; 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. 23 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00395-00
Demandante: MUNICIPIO DE REGIDOR – 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:

f0379e7223ad3afa4d33a16e1dbfba21cc8770793adf4f1b06db94c4bdd9ab49

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>

