



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	13001233300020200043100
AUTORIDAD	MUNICIPIO DE SAN JUAN NEPOMUCENO – BOLÍVAR
ACTO CONTROLADO	DECRETO N° 057 DEL 28 DE MAYO DE 2020
MAGISTRADO PONENTE	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
TEMA	<i>Orden Público</i>

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 N° 057 del 28 de mayo de 2020 “*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 en el Municipio de San Juan Nepomuceno*”.

III.- ANTECEDENTES

- **Acto sometido a control. Decreto N° 057 del 28 de mayo de 2020**, expedido por la Alcaldía del Municipio de San Juan Nepomuceno, 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 Circular 020 del 16 de marzo de 2020 expedida por el Min. De Educación ordeno a las secretarías de educación “... ajustar el calendario académico de Educación preescolar, básica y media, para retomar el trabajo académico a partir del 20 de abril de 2020...”

Que mediante resolución 453 de 18 de marzo de 2020, el Min de Salud ordeno “...la medida como medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en el territorio nacional la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión...”

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





Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00431-00
Demandante: MUNICIPIO DE SAN JUAN NEPOMUCENO – BOLÍVAR

mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años...”

Que por medio del Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el presidente de la Republica impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid- 19.

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 Decreto 531 del 8 de abril de 2020, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas del 27 de abril de 2020.

Que por Decreto 536 de 11 de abril de 2020, que modifico parcialmente el 0531 de 08 de abril de 2020, en el sentido de eliminar el parágrafo quinto del articulo tercero del mencionado decreto.

Que mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas del día 11 de mayo de 2020.

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

Que por medio de Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 se Prorrogo el termino de vigencia del decreto 636 del 6 de mayo de 2020, hasta las 12:00 pm del 31 de mayo de 2020.

Y se resolvió entre otras cosas, lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICAR el artículo TERCERO del decreto municipal No. 053 de 22 de mayo de 2020, el cual quedará así:

"AUTORIZAR durante la vigencia del presente decreto, la circulación de una persona del núcleo familiar, en el horario de 07:00 am hasta las 04:00 pm, de acuerdo al último dígito de la cedula tal como se indican en el presente artículo.

(...)

En el horario establecido, exclusivamente se podrán realizar las siguientes actividades:

- Adquisición de bienes de primera necesidad como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago y a servicios notariales.*





- *Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.*

ARTICULO SEGUNDO. ADOPTESE el decreto No. 188 de 20 de mayo de 2020, expedido por el Gobernador de Bolívar.

ARTICULO TERCERO. Decretar TOQUE DE QUEDA en todo el territorio del Municipio de San Juan Nepomuceno, Bolívar y sus corregimientos, comprendiendo tanto el área Urbana como Rural, prohibiéndose en consecuencia, la libre circulación de los habitantes los siguientes horarios y días a saber.

1. Lunes a Jueves: desde las 04:00 pm hasta las 06:00 am del día siguiente.

2. Fines de Semana: se establece el toque de queda de manera continua todo el fin de semana desde cada viernes a partir de las 04:00 p.m. hasta el lunes siguiente a las 6:00 a.m., prohibiéndose la libre circulación de las personas.

ARTICULO CUARTO. ESTABLÉZCASE pico y placa para todo tipo de vehículos particulares que circulen las vías de jurisdicción del municipio de San Juan Nepomuceno y sus corregimientos, teniendo en cuenta el siguiente cronograma.

(...)

Parágrafo primero. Quedan exceptuados de esta medida los vehículos oficiales, vehículos de abastecimiento de insumos médicos, droguería, insumos de aseo, insumos médicos, domiciliarios de establecimientos gastronómicos, víveres, abastos y de mercado y los vehículos autorizados o con permiso especial.

ARTICULO QUINTO. AUTORIZAR durante la vigencia del presente decreto, el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (01) hora diaria en el horario de 06:00 am hasta las 07:00 am, de acuerdo al género como se indican en el presente artículo.

(...)

Parágrafo primero. Las personas transgénero podrán practicar el deporte o actividad física al aire libre de acuerdo con su identidad de género.

Parágrafo segundo. Durante el tiempo que practique el deporte o actividad física deberán garantizarse el cumplimiento de las medidas de bioseguridad decretadas por el ministerio de salud, además el uso obligatorio de tapabocas y guardar distancia mínima de dos (02) metros entre personas.

Esta medida es complementaria y no elimina la necesidad de lavarse las manos y el distanciamiento social.

ARTICULO SEXTO. ARTÍCULO OCTAVO. COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD Y DE LOCALES GASTRONOMICOS. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel municipal se hará desde la 7 A.M hasta las 4P.M



Parágrafo 1. Se establecerá un control para las compras presenciales de que habla el presente artículo, teniendo en cuenta el último dígito de la cédula de la persona que está autorizada para hacerlas.

Parágrafo 2. Las entregas a domicilio en este tipo de establecimientos no serán objeto de esta restricción, de conformidad con el decreto legislativo No. 536 de 11 de abril de 2020.

Parágrafo 3. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas que se hagan a domicilio, no serán objeto de esta restricción, de conformidad con el decreto legislativo No. 536 de 11 de abril de 2020.

Parágrafo 4. Para la comercialización por domicilio de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas, mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel municipal, deberán contar con los documentos necesarios que demuestren la calidad de los servicios prestados.

Parágrafo 5. Para la comercialización por domicilio de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas, mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel municipal, deberán dotar a los trabajadores y domiciliarios de elementos de protección para garantizar la sanidad de los alimentos suministrados, sobre todo el uso de tapaboca, de conformidad con los lineamientos del ministerio de salud para prevenir la propagación del COVID-19.

Parágrafo 6. Los domiciliarios de establecimientos de comercio dedicados a la venta de insumos médicos, droguería, insumos de aseo, víveres, abastos, gastronómicos, y de mercado deberán estar plenamente identificados, por lo que se requiere que el establecimiento de comercio envíe previamente la lista de los domiciliarios a la subdirección operativa de salud, para aplicación de los protocolos de bioseguridad

ARTÍCULO SEPTIMO. Restringir el acceso al casco urbano del municipio de San Juan Nepomuceno y sus corregimientos a personal foliográfico que no se encuentre dentro de las excepciones previstas en el decreto legislativo No 636 de 08 de mayo de 2020

ARTICULO OCTAVO. DEJAR SIN EFECTOS LA CIRCULAR 008 DE 27 DE MAYO DE 2020. Comunicar esta decisión a ministerio de interior.

ARTICULO NOVENO. 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.

ARTICULO DECIMO. 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 ocho (08) de junio de dos mil veinte (2020), se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia,

Código: FCA - 008

Versión: 03

Fecha: 03-03-2020



SC5780-1-9





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 8 de junio de 2020 mediante Acta Individual No. 13001233300020200043100 y fijado en aviso, entre el 9 al 22 de junio de 2020.

-INTERVINIENTES

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

En primer lugar hace mención a la falta de competencia por parte de la Presidencia de la Republica en conocer de los proyectos emitidos por entidades territoriales, aduciendo que ello es competencia del Ministerio del Interior; a renglón seguido hace mención al Decreto 418 de 2020, que dio origen a la circular CIR2020-25-DMI-1000 del 19 de marzo de 2020 en la cual da instrucciones, a los gobernadores, alcaldes distritales, municipales y miembros de los gabinetes

respectivos, para la expedición de medidas en materia de orden público; por ultimo culmina concluyendo que el Control de legalidad debe limitarse a establecer si hubo notificación e informe previo al Ministerio del Interior para expedir el Decreto N° 057 del 28 de mayo de 2020.

MINISTERIO DEL INTERIOR.

FABIO AUGUSTO PARRA BELTRÁN actuando como Subdirector para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, informo que mediante la Circular No. CIR2020-25-DMI-1000 del 19 de marzo de 2020, impartió instrucciones a los Gobernadores, Alcaldes Distritales, municipales en la cual se ordena al alto mandatario de cada territorio a poner en conocimiento antes de su expedición las decisiones adoptadas o tomadas a fin de prevenir y controlar la propagación del Covid-19, seguido a ello alude que el Municipio de San Juan de Nepomuceno-Bolívar, no allego, ni rindió informe con anterioridad a los canales digitales dispuestos por el Min. Interior de las disposiciones plasmadas en el Decreto Municipal No. 057 del 28 de mayo de 2020.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del ministerio público en su intervención concluyo que:



“En criterio del suscrito, por las razones aducidas anteriormente, se solicita al Honorable Tribunal Contencioso de Bolívar, abstenerse de asumir el estudio del Decreto 057 de 28 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde de San Juan Nepomuceno (Bolívar), toda vez que el mismo no constituye una medida general expedida en desarrollo de un decreto legislativo, y por tanto, no es susceptible del medido de control de legalidad automático, salvo mejor criterio en contrario..”

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 el Decreto Municipal No. 057 del 28 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía del Municipio de San Juan de Nepomuceno-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

Proviene de 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 “ <i>justa medida</i> ”, 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 cumpliere 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*



Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00431-00
Demandante: MUNICIPIO DE SAN JUAN NEPOMUCENO – BOLÍVAR

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.³

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

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.





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 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.

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





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 Municipal No. 057 del 28 de mayo de 2020** expedido por la Alcaldía de San Juan de Nepomuceno - 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, 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 deviene una correlación directa.

Como se plasmó en el marco normativo que antecede este acápite, 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 jurisdicción de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales como acontece en el presente caso por ser un Municipio del Departamento de Bolívar quien lo expide.





Por medio del 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 el 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 **Decreto Municipal No. 057 del 28 de mayo de 2020** proferido por el Alcalde de San Juan de Nepomuceno, se extrae que la promulgación se hizo conforme a lo dispuesto en:

CONSTITUCION POLITICA DE 1991	ASUNTO
Articulo 2	Fines del Estado.
Artículos 44- 45	Derechos de los menores.
Articulo 46	Titulares del deber de cuidado a adultos mayores.
Articulo 49	Atención a salud
Articulo 189	Deberes del Presidente de la Republica.
Articulo 296	Restablecimiento del Orden Publico- Prelación Ordenes Presidenciales
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:

DECRETO/ RESOLUCION/CIRCULAR	EXPEDIDO POR	ASUNTO
---------------------------------	--------------	--------

Código: FCA - 008

Versión: 03

Fecha: 03-03-2020



SC5780-1-9





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 21 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00431-00
Demandante: MUNICIPIO DE SAN JUAN NEPOMUCENO – BOLÍVAR

385 del 12 de marzo de 2020	Ministerio de Salud	Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus
020 del 16 de Marzo de 2020	Ministerio de Educación	Medidas adicionales y complementarias para el manejo, control y prevención del Coronavirus (COVID-19)
464 del 18 de Marzo de 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 de 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.
418 del 18 de Marzo de 2020	Ministerio del Interior y 1 Ministro	Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.
420 del 18 de Marzo de 2020	Ministerio del Interior y 5 Ministros	Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19
457 del 22 de Marzo de 2020	Ministerio del interior y 11 Ministros	Aislamiento Preventivo Obligatorio, ejecución y garantías.
531 del 8 de Abril de 2020	Ministerio del Interior y 12 Ministros	Aislamiento Preventivo Obligatorio y excepciones.
536 del 11 de Abril de 2020	Ministerio del Interior y 12 Ministros	Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020.
593 del 24 de Abril de 2020	Ministerio del Interior y 13 Ministros	Aislamiento Preventivo Obligatorio y garantías
636 de 6 de Mayo de 2020	Ministerio del Interior 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
689 del 22 de Mayo de 2020	Ministerio del Interior y 13 Ministros	Prórroga de la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.

Así las cosas, el decreto **057 del 28 de mayo de 2020**, fue expedido en desarrollo de lo dispuesto en la **Resolución 385 del 12 de Marzo 2020** y el **Decreto 689 de 22 de mayo de 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 Tránsito marítimo y lo correlacionado al mismo (embarques y desembarques).
- 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.

Por otro lado el **Decreto 689 de 22 de mayo de 2020** prorroga la vigencia del **Decreto 636 del 6 de mayo de 2020**, el cual tampoco es un decreto legislativo.

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 **057 del 28 de mayo de 2020** expedido por la alcaldía del Municipio de San Juan de Nepomuceno.

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 31 de agosto 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 San Juan de Nepomuceno, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto...”

A su vez renglón seguido del encabezado del Decreto dice que:

³ Resolución. 385 de 12 de marzo 2020





“...En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales”
(...)
Decreto legislativo 689 de 22 de mayo de 2020...”

Es decir que el Municipio de San Juan de Nepomuceno, tomo como fuente principal del estado de emergencia la *Resolución 385 del 12 de marzo de 2020* y el *Decreto 689 de 22 de mayo 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 LEGILATIVO

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.
- 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, 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.	-

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. 21 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00431-00
Demandante: MUNICIPIO DE SAN JUAN NEPOMUCENO – BOLÍVAR

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; respecto al Decreto 689 de 22 de mayo de 2020 se extrae que cuenta con 14 de las 18 firmas del Gabinete Ministerial.

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	-

Por ende la Resolución⁵ y el Decreto⁶ no son decretos legislativos y ello impide que pueda realizarse el referido control sobre el Decreto No. **057 del 28 de mayo de 2020** proferido por el 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.

Bajo las consideraciones mencionadas, se puede concluir que los aspectos considerados tanto en la Resolución y el Decreto 689 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 promulgo 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 y el Decreto 689 de 22 de Mayo de 2020, estos NO SON decretos legislativos⁷, por lo que, no es procedente dicho control de forma automática, sin previa demanda contenciosa.

Es así, que se establece una restrictivo a los administradores de justicia y por tal razón, se hace improcedente este control; toda vez que, este se realiza sobre

⁵ Resolución 385 de 2020

⁶ Decreto 689 de 2020

⁷ 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





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.

Sumado a ello, se tiene que la Resolución 385 de 2020 fue expedida el 12 de marzo 2020, y mientras que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica fue decretado el día 17 de marzo de 2020; es decir, que a partir de dicha fecha sería factible realizar control de legalidad sobre los decretos que tengan como fundamento legal decretos legislativos dentro del marco del Estado de emergencia.

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 No. **057 del 28 de mayo de 2020**, 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 objetado mediante control de legalidad, dentro de los procedimientos normales ordinarios propios la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que se emplean para controvertir los actos administrativos generales⁸.

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. **057 del 28 de mayo de 2020** “por el cual se imparten instrucciones e virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de San Juan de Nepomuceno, Bolívar”; por las consideraciones expuestas en el presente proveído.

⁸ 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 n° 11-001-03-000-2020-00944-00.





Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00431-00
Demandante: MUNICIPIO DE SAN JUAN NEPOMUCENO – BOLÍVAR

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

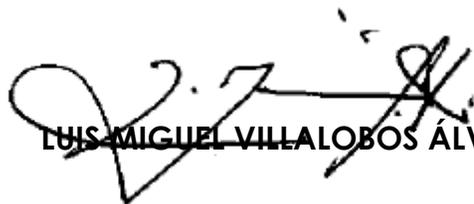
CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.

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

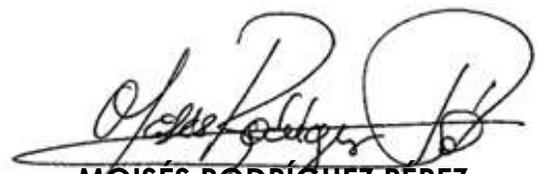
LOS MAGISTRADOS

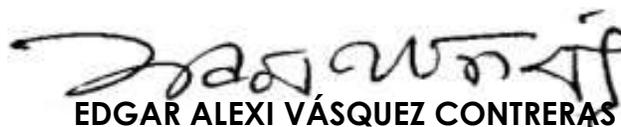

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
Ponente


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

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





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 21 /2020

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00431-00
Demandante: MUNICIPIO DE SAN JUAN NEPOMUCENO – BOLÍVAR

Código de verificación:
a34b5ed641c2be0b8d74ad70f8d803b1069731ad37f7bad546bf469b507f3f5b
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>

