



Cartagena de Indias D. T. y C., veintiuno (21) de octubre dos mil diecinueve (2019)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicado	13001-23-33-000-2020-00451-00
Autoridad	Municipio de Santa Rosa – Bolívar
Acto a controlar	Decreto N° 097 del 11 de mayo de 2020
Magistrado Ponente	Roberto Mario Chavarro colpas
Tema	Prorrogan Medidas

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° 097 del 11 de mayo de 2020, *“por medio de la cual se prorrogan medidas para afrontar la emergencia causada por el brote epidémico de covid19 que sufre este municipio.”*

III.- ANTECEDENTES

Acto sometido a control. Decreto N° 097 del 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Santa Rosa - Bolívar.

En el referido Decreto se Consideró:

" 1) Que el artículo 315 de la constitución de Colombia, en su No 3° establece como una de las atribuciones del alcalde la de dirigir la acción administrativa del municipio.

2) Que el 8 de marzo, por mar, llegó el primer caso de coronavirus a Cartagena. Una mujer extranjera de 85 años fue reportada como enferma por el cuerpo médico del crucero Braemar, aunque nunca se mencionó nada sobre COVID-19. Bajó de la embarcación, fue llevada a la clínica Medihelp en Bocagrande y, el 11 de marzo, fue oficializada por el Ministerio de Salud como la primera paciente de esta pandemia en la ciudad.

3) Que la Circular Externa 00011 de marzo 10 de 2020 establece que las aglomeraciones de personas que se presentan, pueden generar riesgos en las transmisiones de infecciones respiratorias agudas; por lo que hay que minimizar tales riesgos.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 22 /2020

SIGCMA

Radicado: 13001-23-33-000-2020-00451-00
Autoridad: Municipio de Santa Rosa – Bolívar

4) Que el gobierno nacional declaro la EMERGENCIA SANITARIA en todo el territorio nacional mediante Resolución 385 de marzo 12 de 2020 de Minsalud; la cual ordena cumplir con las directrices que allí establece.

5) Que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Salud y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, así como la gobernación del departamento, han fijado directrices y lineamientos con relación a la etapa de contención y acciones de prevención del COVID-19 (Coronavirus); como lo ha sido la Circular Externa 00005 de 2020 la cual amerita pleno cumplimiento.

6) Que el Código Nacional de Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016 establece como facultades del Sr. Alcalde en su art. 202:
(...)

7) Que es tal la seriedad de cumplir tales medidas, que el Código Penal colombiano establece en su Artículo 368. Modificado por la Ley 1220 de 2008, artículo 1º. Violación de medidas sanitarias. El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

8) Que mediante Decreto 056 de marzo 13 de 2020, emitido por esta Alcaldía; se declaró en primer término el estado de alerta sanitaria; y se establecieron algunas medidas para prevenir el ingreso del Covid19 al municipio; pero la epidemia no se detiene y cada vez hace presencia en mayor número de poblaciones y con mayor número de casos.

9) Que el Presidente de la República, Iván Duque, DECLARÓ EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA en todo el territorio Nacional a causa del coronavirus (Covid-19) a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

10) Que el gobernador de Bolívar, expidió el Decreto 098 de marzo 17 de 2020 mediante el cual impuso el toque de queda en jurisdicción de todo el Departamento de 9:00 PM a 4:00 AM; medida que también es de obligatorio cumplimiento también en este municipio.

11) Que posteriormente, ante el avance de la epidemia en cuanto a número de casos en territorios vecinos; a esta Alcaldía le correspondió emitir más medidas; y en consecuencia libró el Decreto 060 de marzo 17 de 2020, que declaró en el municipio, la Alerta naranja y estableció un mayor número de medidas de prevención, que fueron eficientes, pues logramos hasta ese momento no tener un solo caso positivo de covid19.

12) Que mediante el Decreto Nacional 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que LA DIRECCIÓN DEL ORDEN PÚBLICO con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará EN CABEZA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

13) Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República.

14) Que el gobierno nacional mediante Decreto de Excepción 457 de marzo 22 de 2020 declaró en todo el territorio nacional el AISLAMIENTO OBLIGATORIO permitiendo no obstante que las personas puedan salir a aprovisionarse mediante algunas excepciones.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 22 /2020

SIGCMA

Radicado: 13001-23-33-000-2020-00451-00
Autoridad: Municipio de Santa Rosa – Bolívar

15) Que dado que el avance de la pandemia así lo exigía; correspondió Declarar al municipio mediante Decreto 063 de marzo 24 de 2020 en estado de urgencia manifiesta sanitaria, económica, social y ecológica; por el término de dos (2) meses; es decir hasta el 24 de mayo; para conjurar la situación excepcional que se ha presentado como consecuencia del COVID19.

16) Que posteriormente se emitió el Decreto municipal 074 de marzo 31 de 2020 que dispuso otra serie de medidas que se hicieron de necesario tomar.

17) Que se continúa con un sistema de pico y cedula sincronizado con el de Cartagena para facilitar así la movilidad de las personas.

18) QUE YA LLEGO EL VIRUS AL MUNICIPIO: Que ya tenemos varios contagiados en nuestra localidad; con lo que entramos a una nueva fase en la pandemia, pues NOS CORRESPONDIO PASAR DE LA PREVENCIÓN A LA CONTENCIÓN; para la superación del estado de cosas y adoptar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio; ahora que el virus dejó de ser un peligro que podía llegar; y que se convirtió EN UNA CALAMIDAD QUE AQUÍ ESTÁ.

19) Que mediante Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus (covid-19) y el mantenimiento del orden público, ORDENANDO EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DE TODAS LAS PERSONAS habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00) del día 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.

20) Que mediante el Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020 el Presidente, ORDENÓ EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DE TODAS LAS PERSONAS habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

21) Que mediante el Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020 el Presidente, ORDENÓ EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DE TODAS LAS PERSONAS habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

22) Que mediante el Decreto Nacional 636 del 6 de mayo de 2020 el Presidente, ORDENÓ EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DE TODAS LAS PERSONAS habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

23) Que de conformidad con los Arts 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Sr. presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia; por lo que corresponde al Sr. Alcalde de Santa Rosa disponer lo pertinente.

24) Que en los dos días anteriores volvieron a confirmarse otros nuevos casos de COVID19 en los municipios de Turbaco y Arjona, que también tienen importante interacción humana con Santa Rosa de lima, por lo cual se deben ajustar y prorrogar las medidas de prevención que nos rigen en el municipio.

25) Que sigue observándose excesivo número de personas en las calles del municipio, sin respetar el aislamiento lo que incrementa el nivel de riesgo de la propagación del virus;





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 22 /2020

SIGCMA

Radicado: 13001-23-33-000-2020-00451-00
Autoridad: Municipio de Santa Rosa – Bolívar

por lo que compete continuar con la modulación de la afluencia de personal en las calles mediante una estrategia que minimice el contacto interpersonas, como lo es el sistema de pico y cedula; reduciendo así el riesgo de contagio.

26) Que es necesario continuar regulando dentro del territorio municipal, para la cabal efectividad de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, establecidas por el presidente de la Republica; en el Decreto Nacional 636 de 2020; la circulación de las personas de forma tal que se minimice la interacción que pueda incrementar los contagios.

27) Que en cumplimiento a lo establecido por el Decreto nacional 418 de 2020, las medidas que se han establecido, están en concordancia con las instrucciones y lineamientos dadas por el Sr. presidente de la Republica; y previo a su decreto se coordinó lo pertinente con la fuerza pública en el municipio.

28) Que las medidas que aquí se establecen, se consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

29) Que no obstante el aislamiento total ordenado; el Decreto 636 de 2020 determinó que gradualmente se podrán reactivar 46 actividades.

30) Que el Decreto 636 de mayo 6 de 2020 estableció en su Art. 3 Parágrafo 5 que:
(...)

31) Mediante el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada con ocasión de la pandemia por 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, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

32) Que así mismo, se determinó en el precitado Decreto Legislativo 539 de 2020 que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID1 9, los gobernadores y alcaldes estaremos sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

33) Que el Decreto 539 de 2020 en el Art. 2 Inc. 2º señala que LA SECRETARÍA MUNICIPAL o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, VIGILARÁ EL CUMPLIMIENTO DEL MISMO.

34) Que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020 POR MEDIO DE LA CUAL ESTABLECEN LOS PROTOCOLOS DE BIOSEGURIDAD PARA TODAS LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, SOCIALES; para que sea adaptado por cada sector a fin de proteger a sus trabajadores durante esta contingencia.

35) Que, de igual manera, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 675 del 24 de abril de 2020 por medio de la cual establece el protocolo de Bioseguridad para el manejo y control del riesgo Coronavirus COVID-19 en la industria manufacturera.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 22 /2020

SIGCMA

Radicado: 13001-23-33-000-2020-00451-00
Autoridad: Municipio de Santa Rosa – Bolívar

36) Que, para el efecto, cada sector, empresa o entidad que desee reactivar sus operaciones deberá diseñar y adoptar un PROTOCOLO GENERAL DE BIOSEGURIDAD con el apoyo de sus administradoras de riesgos laborales ARL, las adaptaciones correspondientes a su actividad. Definiendo además las diferentes estrategias que garanticen un distanciamiento social y adecuados procesos de higiene y protección en el trabajo.

37) Que el protocolo deberá establecer obligaciones a cargo del empleador o contratante y del contratista o empleado. Adicional a estos temas, el protocolo debe establecer lineamientos para el manejo de residuos, interacción en los momentos de alimentación, trabajo en casa, interacción con terceros, desinfección, desplazamientos, entre otros. Todos de cumplimiento inmediato y por el tiempo que dure la emergencia sanitaria en el país.

38) Expresó el mismo presidente Duque que No todos los sectores de la construcción y la manufactura podrán salir a trabajar; La reactivación económica DEBE HACERSE DE FORMA GRADUAL Y CON RESPONSABILIDAD. Para esto, ES NECESARIO que estas empresas CUMPLAN CON LOS PROTOCOLOS DE BIOSEGURIDAD que se han acordado con las autoridades y que ha estipulado el ministerio de Salud a través de las resoluciones 666 y 675 de 2020.

39) De manera que las empresas que no hayan hecho este proceso frente a las secretarías, no podrán operar.

40) Que, en materia de salud, el mejor tratamiento es la prevención “

Y resolvió entre otras cosas, lo siguiente:

“Artículo Primero. AISLAMIENTO OBLIGATORIO; Continuar en toda la jurisdicción del municipio de Santa Rosa, con el pleno cumplimiento de la orden de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el Sr. Presidente de la Republica a través del Decreto Nacional 636 de 2020; desde hoy 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

Artículo Tercero. Se continúa con el sistema de alternancia de pico-cedula para la circulación, sincronizado con el de Cartagena para facilitar la movilidad de los ciudadanos: De cada residencia o unidad habitacional, solo una persona podrá salir a realizar las acciones de aprovisionamiento que requieran en el horario: de 5:00 AM a 4:00 PM de acuerdo a los siguientes números de cedula:

Artículo Cuarto. Con el fin de que el aislamiento se haga efectivo, SE LIMITA TOTALMENTE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y VEHÍCULOS EN EL TERRITORIO MUNICIPAL, con 46 excepciones que establece el decreto nacional 636 de 2020 art 3; que buscan garantizar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes de esta entidad territorial.

Artículo Quinto. Cada sector, empresa o entidad que desee reactivar sus operaciones en el municipio; (cualquiera de las 46 actividades exentas) deberá diseñar y adoptar un PROTOCOLO GENERAL DE BIOSEGURIDAD para el control de la pandemia del Coronavirus COVID; con el apoyo de sus administradoras de riesgos laborales ARL, las adaptaciones correspondientes a su actividad. Definiendo además las diferentes estrategias que garanticen un distanciamiento social y adecuados procesos de higiene y protección en el trabajo.





...

Artículo Sexto. Para poder reiniciar actividades; la respectiva empresa deberá previo a ello, presentar el PROTOCOLO DE BIOSEGURIDAD con el que pretenda garantizar el desarrollo de su operaciones y obtener su visto bueno ante LA SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL.

... "

- **Actuación procesal**

Mediante auto del 25 de junio de 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 y la fijación en lista por el término de diez (10) días.

- **Intervenciones**

sin intervenciones.

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 097 de 11 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde de Santa Rosa (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

5.1. 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.



5.2. Problema Jurídico

Debe establecer la Sala Plena de esta Corporación, si hay lugar a declarar ajustado a derecho el Decreto N° 097 de 2020, proferido por el alcalde de Santa Rosa– Bolívar.

5.3. 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 con las facultades extraordinarias otorgadas por el Decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica y Sanitaria.

5.4. Del control inmediato de legalidad.

El control inmediato 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.

La Sala Plena del Consejo de Estado¹ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

“a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

“b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control

¹ Cita textual del fallo: Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 22 /2020

SIGCMA

Radicado: 13001-23-33-000-2020-00451-00
Autoridad: Municipio de Santa Rosa – Bolívar

correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

"c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

"d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

"En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

"En el último tiempo, la Sala Plena² ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

"De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

"Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

"d) (sic) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa"³.

Por su parte 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.

² Cita textual del fallo: "Ver, entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de marzo de 2012, Exp. CA-369, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas".



SC5780-1-9





Radicado: 13001-23-33-000-2020-00451-00
Autoridad: Municipio de Santa Rosa – Bolívar

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.

El Consejo de Estado⁴ 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 Estado⁵ 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.

⁴ 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

⁵ 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





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 (control formal y material del acto).

5.5. Examen de legalidad.

5.5.1. Factor de conexidad.

Se trata de 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 ha venido exponiendo, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico en el País por un lapso de 30 días calendario contado desde su vigencia. Esto significa que el estado de excepción inicial **abarcó un período entre el 17 de marzo al 15 de abril del presente año**, y luego mediante el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020 se volvió a declarar un Estado de Emergencia, por un lapso igual.



Por su parte analizado en totalidad, el Decreto 097 del 11 de mayo del 2020, proferido por el Alcalde Santa Rosa - Bolívar; fue expedido en desarrollo de lo dispuesto por el art. 315 Constitución Política; ley 1551 de 2012, ley 1523 de 2012, ley 1801 de 2016 y en los Decretos 417, 418, 531 y 636 de 2020.

No obstante, si bien el acto estudiado, hace referencia a Decretos Legislativos, no lo desarrolla, ni ejerce las facultades extraordinarias que el Decreto Legislativo le confiere; Bajo las estas premisas, se puede concluir que los aspectos considerados en el Decreto Municipal, no tienen clara y directa conexidad entre las normas de naturaleza legislativa excepcional y el decreto reglamentario que se revisa.

En otras palabras, del estudio del contenido del acto administrativo al cual se le pretende hacer control de legalidad; no se puede extraer que se expidió con base a las facultades excepcionales que otorga el Decreto legislativo que declaro el Estado de emergencia económica y sanitaria (Estado de Excepción), debido a que no implementa esas facultades y/o 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, no se dictó por el representante de la entidad, con base en las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción; si no en desarrollo de sus facultades constitucionales y legales ordinarias; pues si bien se hace referencia a un Decreto Legislativo, este no ejerce esas facultades especiales otorgadas, por lo que no es procedente dicho control de forma automática, sin previa demanda contenciosa.

El control inmediato de legalidad constituye un mecanismo de revisión automático e integral de los actos de la administración **ligados a los estados de excepción** que, por lo mismo, no exige demanda de parte para su activación, toda vez que desde la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, así lo disponen; el Consejo de Estado ha identificado los requisitos o presupuestos del control inmediato de legalidad, así:

"(...) 35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.



Radicado: 13001-23-33-000-2020-00451-00
Autoridad: Municipio de Santa Rosa – Bolívar

35.2. *Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

35.3. *Que el referido acto o medida TENGA COMO CONTENIDO EL DESARROLLO DE UN DECRETO LEGISLATIVO EXPEDIDO CON BASE EN CUALQUIER ESTADO DE EXCEPCIÓN (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política) (...)"⁶.*

Lo precedente debido a que tal y como lo dispone la norma en comento el medio de control de la referencia solo procede para los actos generales que se expidan en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos que se libren durante los Estados de Excepción, por lo que proferido el acto, no en desarrollo de las competencias otorgadas por los decretos legislativos girados durante los estados de excepción, hace improcedente este control; debido a que este mecanismo constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas dentro de esa emergencia para evitar aplicaciones de normas ilegales.

En ese orden y en concordancia con lo antes expuesto y al no ser el medio procedente el control inmediato de legalidad; la Sala Plena se inhibe de pronunciarse de fondo respecto de la legalidad del Decreto de marra, 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 N° 097 del 11 de mayo de 2020, *“por medio de la cual se prorrogan medidas para afrontar la emergencia causada por el brote epidémico de covid19 que sufre este municipio”*

⁶ CONSEJO DE ESTADO - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.
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 n° 11-001-03-000-2020-00944-00.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 22 /2020

SIGCMA

Radicado: 13001-23-33-000-2020-00451-00
Autoridad: Municipio de Santa Rosa – Bolívar

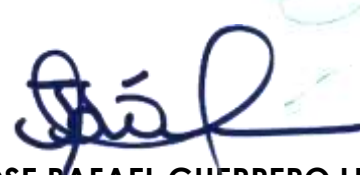
SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión al señor alcalde del Municipio de Santa Rosa – Bolívar, al Ministerio Público y a los intervinientes.

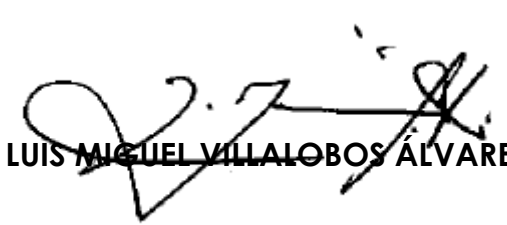
CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.

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

LOS MAGISTRADOS

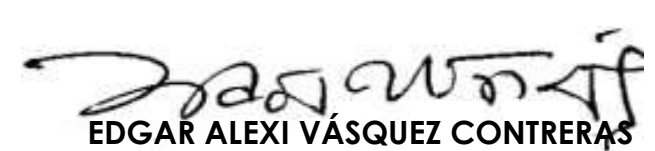

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
Ponente


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

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:

17752f6bc0f969c5177a36bfb0290f6cb928eb8612a56f23714908cc483c466d

Código: FCA - 008

Versión: 03

Fecha: 03-03-2020



SC5780-1-9





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA PLENA
SENTENCIA No. 22 /2020

SIGCMA

Radicado: 13001-23-33-000-2020-00451-00
Autoridad: Municipio de Santa Rosa – Bolívar

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>

