



Rad: 13001233300020200019700

Cartagena de Indias D. T. y C., veintisiete (27) de mayo dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO Y RADICACIÓN.

Medio de control	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado	13001233300020200019700
Acto a controlar	DECRETO 240320-003 DEL 24 DE MARZO DEL 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN FERNANDO, BOLÍVAR
Magistrado Ponente	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

II.- PRONUNCIAMIENTO EN ÚNICA INSTANCIA

De conformidad con el artículo 185 de la Ley 1437 del 2011, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver respecto del control de legalidad sobre el Decreto 240320-003 del 24 de marzo del 2020, proferido por el alcalde del Municipio de San Fernando, Bolívar *"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE COVID-19, SE DEROGA EL DECRETO NO. 200320-001 DEL 20 DE MARZO DEL 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*.

III.- ANTECEDENTES

Actuación procesal

Mediante auto del 01 de abril del 2020, se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma y disponiéndose el traslado al Agente del Ministerio Público y la fijación en lista por el término de diez (10) días. Se fijo el aviso respectivo, entre el 3 al 22 de abril de 2020.

Intervenciones

No las hubo.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.



Rad: 13001233300020200019700

El Procurador Delegado ante esta Corporación emitió concepto recomendando que el tribunal se abstenga de asumir el estudio del decreto sometido a control y en tanto el mismo, a su juicio, no constituye “una medida general expedida en desarrollo de un decreto legislativo”, y por lo tanto no es susceptible del medio de control.

Sobre el particular expuso (se transcribe):

“Una vez se toma lectura de la exposición de motivos del decreto objeto de análisis, se advierte que las normas que allí se citan, se refieren fundamentalmente a las facultades propias de los alcaldes municipales.

Incluso, los decretos 418 y 457 de 2020, que también son fundamento del acto sub examine, tampoco en criterio del suscrito, son decretos legislativos, pues mediante ellos el Presidente de la República, haciendo gala de sus atribuciones constitucionales y legales normales de policía, deja claro que es él la máxima autoridad de policía del país y que cualquier medida que en este sentido se adopte por los mandatarios locales, deberán ser consultadas con el ejecutivo nacional en aras de mantener una adecuada coordinación y control de las mismas.

Ahora, si bien en la parte motiva se hace alusión al decreto legislativo 441 de 2020, mediante el cual el Presidente de la República garantiza el suministro del mínimo vital de agua potable para toda la población durante el tiempo de la emergencia, en la parte resolutive ningún aspecto reguló en este sentido el decreto bajo estudio.

Conforme a lo anterior, surge la duda de si el Decreto objeto de análisis, al no desarrollar en su parte resolutive ningún decreto de corte legislativo, esto es, expedido con fundamento en la declaratoria del estado de excepción, puede ser objeto del control inmediato de legalidad.

En criterio de este agente del Ministerio Público, el Decreto precitado, es proferido por el Señor Alcalde de San Fernando (Bolívar), en virtud de las funciones que le otorga de manera autónoma la Constitución y la ley, que lo facultan para tomar medidas de orden administrativo, sanitario y policivo, es decir, que no es un acto general que desarrolle o se expida con base en decretos legislativos, y por lo mismo, no es susceptible del control automático de legalidad.”

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

4.1. 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, en armonía con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

4.2. Problema Jurídico

Código: FCA - 008

Versión: 02

Fecha: 18-07-2017



SC5780-1-9





Rad: 13001233300020200019700

Se establecerá como primera medida si en realidad se debe apartar el tribunal del conocimiento respecto al fondo del asunto, previa constatación de que no se trata de un acto susceptible del control inmediato de legalidad, o si por el contrario hay lugar a declararlo o no ajustado a derecho.

4.3. Tesis

Se concluirá que el decreto revisado no es susceptible del medio de control, toda vez que no se trata de una medida de carácter general que sea desarrollo de un decreto legislativo de aquellos que conforman el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el decreto 417 del 17 de marzo del 2020, razón por la cual se abre paso la inhibición.

4.4. Marco normativo y jurisprudencial.

Los estados de excepción.

En los artículos 212 a 215 del capítulo VI del Título VII de la Constitución, se regulan los estados de excepción, que como se sabe es una condición jurídica y fáctica, declarada por el presidente de la república por medio de un decreto legislativo, en virtud del cual el primer mandatario revestido por la constitución de poderes excepcionales, que le permitirán expedir decretos legislativos que contendrán medidas transitorias para superar la situación de crisis.

Los estados de excepción suponen la existencia de condiciones de anormalidad, que impiden el adecuado desarrollo de la institucionalidad y que, por lo mismo, imponen la necesidad de adoptar medidas de emergencia durante un lapso.

La Constitución Política de 1991 prevé tres clases de estados de excepción: el estado de guerra exterior (art. 212), el estado de conmoción interior (art. 213) y el **estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215)**.

Estado de emergencia económica, social y ecológica.

Este Estado de excepción (se itera) se encuentra previsto en el artículo 215 de la Carta bajo una fórmula según la cual se exige satisfacer un presupuesto objetivo para su declaratoria, que consiste en la ocurrencia de un hecho que perturbe o amenace perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico, o genere una gran calamidad pública.





Rad: 13001233300020200019700

Así, dispone el aludido artículo:

“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 cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”



Rad: 13001233300020200019700

La ley estatutaria 137 de 1994 por su parte, en desarrollo de la precitada norma constitucional, contempla el estado de emergencia económica, social y ecológica así:

“ARTÍCULO 46. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.”

Disponiendo en el artículo 47 (ejusdem), 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.”

Las anteriores constituyen pues, junto con los tratados públicos, especialmente los que integran el corpus del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (que ingresan al sistema por la remisión expresa contenida en el artículo 93 y 214 numeral 2, superiores), el decreto legislativo que declara la existencia del Estado de Excepción y los decretos legislativos que contienen las medidas adoptadas por el presidente de la República, en desarrollo de dicho estado, el marco normativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Del control de legalidad de los actos administrativos dictados en el marco de los estados de excepción.

En lo que respecta al control jurisdiccional de la actuación de la administración en el contexto de los estados de excepción, el mismo corresponde la





Rad: 13001233300020200019700

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la limitante de que él se radica en dicha autoridad, solo respecto a los actos administrativos que como medidas de carácter general sean dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional a propósito del estado de excepción.

Se trata de un control de legalidad, según como lo dispone el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994, "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"

"ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición."

De lo que se desprende que corresponde a los Tribunales Administrativos, el conocimiento de dicho control en lo que atañe a las medidas proferidas por las entidades territoriales; esto, si se mira el precepto en armonía con lo dispuesto en la regla 136 de la ley 1437 del 2011, que a la letra dispone:

"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento."

Y lo que respecto a competencia prescribe el numeral 14 del artículo 151, ídem:

"ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

(...)



Rad: 13001233300020200019700

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan."

Características del control inmediato de legalidad.

De tiempo atrás el Consejo de Estado¹ ha indicado que 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. Dicho 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 legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En la actualidad² dicha corporación precisa acerca de las características del medio de control así:

*"Se trata de un proceso judicial; ii) es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; iii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos; iv) no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; v) se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; vi) el **control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política**, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma."*

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, SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN, Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, Auto del veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A





Rad: 13001233300020200019700

Respecto a los actos sobre los cuales recae el control, la decisión en cita³ precisa:

“Aún cuando las instrucciones, circulares y resoluciones administrativas son actos de la administración en sentido lato, pues por razón de su naturaleza contienen directrices, orientaciones o instrucciones que se dictan para desarrollar la actividad administrativa o para informar aspectos propios de la prestación de un servicio o de la realización de una determinada función, no todos tienen la virtualidad de generar efectos jurídicos, teniendo esta capacidad únicamente aquellos que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas, estando limitado a estos últimos el control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Ratifica la tesis anteriormente expuesta, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (...) Son pasibles de control los decretos reglamentarios y los actos administrativos generales, quedando, en consecuencia, excluidas las instrucciones, recomendaciones o demás medidas que adopte la Administración que no contengan una decisión capaz de modificar el ordenamiento jurídico de excepción, en los términos expresados y aquellas que no tengan un carácter general, esto es, que no produzcan efectos erga omnes (...) Aquellas actuaciones de la administración que no reglamentan o desarrollan la ley o la Constitución, de manera indirecta, con carácter general y con efectos erga omnes, o aquellas que constituyen la aplicación de la ley o los reglamentos a un caso particular y concreto, son expresiones del ejercicio de la función administrativa pero no constituyen actos administrativos y, siendo ello así, con respecto de estas no es posible ejercer el control inmediato de legalidad”

De lo que se extrae que el control se extiende exclusivamente sobre los actos de carácter general que de manera directa reglamentan o desarrollan el ordenamiento jurídico de excepción con efectos erga omnes.

En línea con lo anterior la Corte Constitucional en la 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 suma, el control se hace frente: 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.

4.5. Caso concreto.

³ Ídem.





Rad: 13001233300020200019700

Lo primero que hay que indicar es que, 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, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el termino de treinta (30) días calendario.

Le siguieron a ese decreto, los que constituyen su desarrollo y el marco del estado excepcional de emergencia económica, social y ecológica, entre los cuáles se pueden reseñar, el decreto 434 del 19 de marzo del 2020, *“Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”*; el 438 del 19 de marzo del 2020, *“Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”*; el 439 del 20 de marzo del 2020, *“Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”*; el 440 del 20 de marzo del 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*; el 441 del 20 de marzo del 2020, *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”*; el 444 del 21 de marzo del 2020, *“Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*; el 458 del 22 de marzo del 2020, *“Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*; el 460 del 22 de marzo del 2020, *“Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*; el 461 del 22 de marzo del 2020, *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*; el 464 del 23 de marzo del 2020, *“Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el*

Código: FCA - 008

Versión: 02

Fecha: 18-07-2017



SC5780-1-9





Rad: 13001233300020200019700

Decreto 417 de 2020"; el 467 del 23 de marzo del 2020, "Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"; el 468 del 23 de marzo del 2020, "Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"; el 469 del 23 de marzo del 2020, "Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"; el 470 del 24 de marzo del 2020, "Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"; el 475 del 25 de marzo del 2020, "Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"; el 476 del 25 de marzo del 2020, "Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"; el 482 del 26 de marzo del 2020, "Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica"; el 486 del 27 de marzo del 2020, "Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"; el 487 del 27 de marzo del 2020, "Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19"; el 488 del 27 de marzo del 2020, "Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"; el 491 del 28 de marzo del 2020, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"; el 492 del 28 de marzo del 2020,

Código: FCA - 008

Versión: 02

Fecha: 18-07-2017



SC5780-1-9





Rad: 13001233300020200019700

“Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”; el 499 del 31 de marzo del 2020, “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19”, y el 500 del 31 de marzo del 2020, “Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”; entre otros (se reseñan solo los del mes de marzo).

Ahora bien, aplicando el marco normativo y conceptual expuesto en precedencia al caso concreto y teniendo en cuenta la legislación excepcional que viene de citarse, se advierte sin ambages que el acto sometido a control inmediato de legalidad, esto es, el Decreto 240320-003 del 24 de marzo del 2020, proferido por el alcalde del Municipio de San Fernando, Bolívar *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE COVID-19, SE DEROGA EL DECRETO NO. 200320-001 DEL 20 DE MARZO DEL 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, no constituye desarrollo de los decretos de estado de excepción y por esa razón escapa al control inmediato de legalidad de esta jurisdicción.

Esto por cuanto, analizado su contenido, se tiene que se erigió con base en las facultades de que es titular el burgomaestre, consagradas tanto en la Constitución Política como en la ley, y en desarrollo de decretos ordinarios, no así con base en la legislación excepcional dictada por el ejecutivo en virtud del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesto por el decreto 417 del 17 de marzo del 2020 y aquellos que lo desarrollan.

Téngase en cuenta que, tal y como se desprende de la parte considerativa del aludido acto, este tuvo pábulo en la facultad consagrada en el artículo 315 superior y los artículos 14 y 202 de la ley 1801 del del 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), todas estas referidas al orden público y la posibilidad de disponer en su territorio restricciones a la movilidad ante situaciones de carácter extraordinario.

Código: FCA - 008

Versión: 02

Fecha: 18-07-2017



SC5780-1-9





Rad: 13001233300020200019700

A lo que se agrega que, dichas medidas se atemperaron (como en efecto debía ocurrir) a los decretos 418 y 457 del 2020, ambos dictados por el Gobierno Nacional (entiéndase el Presidente y el ministro o ministros del ramo) para disponer medidas transitorias en materia de orden público (dada la calidad de suprema autoridad del presidente en esa materia) en atención a la “emergencia sanitaria” ocasionada por el COVID 19, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 marzo del 2020, y que por tal razón no tienen la naturaleza de decretos legislativos.

Precisase que estos dos decretos, aun cuando tuvieron como fundamento empírico la calamidad ocasionada por el COVID 19, no son desarrollo del decreto 417 del 17 de marzo del 2020 y por obvias razones tampoco del estado de emergencia económica, social y ecológica que este declarara; se fincan en un medida que en la actualidad converge que es la llamada “emergencia sanitaria” declarada por resolución ministerial, y por ello no pueden catalogarse como decretos legislativos de estado de excepción, lo que se refuerza si se tiene en cuenta que fueron dictados con base en la facultad que directamente otorga la constitución al Presidente de la Republica para conservar el orden público en el territorio nacional (según lo prescribe el numeral 4 del artículo 189 constitucional) y que ni siquiera formalmente cumplen las exigencias de un decreto legislativo⁴.

Todo lo anterior permite concluir (se reitera) que el acto al que se le quiere impartir control inmediato de legalidad, finalmente no es desarrollo de los decretos legislativos que conforman el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado el 17 de marzo de los corrientes, y por esa razón no es procedente dicho control, por así imponerlo el artículo 136 de la ley 1437 del 2011.

En concordancia con lo antes expuesto y al no ser procedente el medio de control, la Sala Plena debe inhibirse de pronunciarse de fondo respecto de la legalidad del Decreto de marras.

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 generales⁵.

⁴ Art. 214, No. 1 Constitución Política de 1991.

⁵ 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.



SC5780-1-9





Rad: 13001233300020200019700

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: INHÍBESE la Sala de pronunciarse de fondo, por las consideraciones anteriores.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión al señor Alcalde del Municipio de San Fernando – Bolívar, al Ministerio Publico y a los intervinientes.

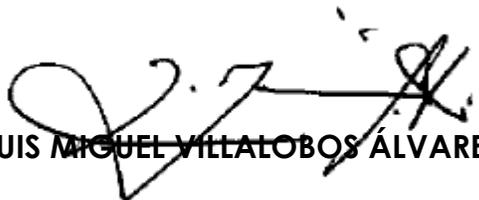
CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.

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

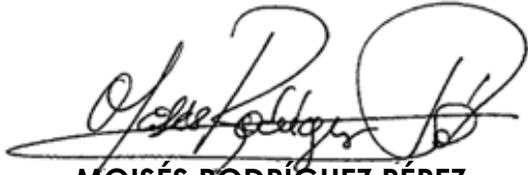
LOS MAGISTRADOS


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

