



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

**I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES**

<b>Medio de control</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>Radicado</b>	13-001-23-33-000-2020-00141-00
<b>Autoridad</b>	MUNICIPIO DE MORALES – BOLÍVAR
<b>Acto controlado</b>	DECRETO N° 043 DEL 19 DE MARZO DEL 2020
<b>Magistrado Ponente</b>	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
<b>Tema</b>	legalidad

**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 043 del 19 de marzo de 2020, "Por el cual se adiciona el Decreto n° 039 del 16 de marzo de 2020 y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía adicionales en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus Covid-19".

**III.- ANTECEDENTES**

Acto sometido a control: Decreto 043 del 19 de marzo de 2010, expedido por el Alcalde del Municipio de Morales.

En el referido Decreto se consideró:

*"...que el alcalde es jefe de la Administración local y representante legal del municipio, según las voces del Artículo 314 de la Constitución Política.*

*Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.*

*Que igualmente el artículo 49 de la carta Política que:"(...)"*

*Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que "(...)"*

*Que el Título VII de Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, en el sentido que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para*





Radicado: 13-001-23-33-000-2020-00141-00  
Autoridad: MUNICIPIO DE MORALES – BOLÍVAR  
Acto controlado: DECRETO N° 043 DEL 19 DE MARZO DEL 2020

*asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.*

*Que el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: (...)*

*Que el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la ley 715 de 2001, señala como competencia a cargo de los municipios:"(...)"*

*Que el artículo 202 de la ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los gobernadores y alcaldes y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la normalidad, entre otras: (...)*

*Que en atención a la emergencia sanitaria declarada por el señor Presidente de la república de Colombia al haberse efectuado detención de personas con síntomas del mencionado COVID 19 en territorio colombiano, quienes ante las pruebas médicas realizadas arrojaron resultados positivos que los identifican como pacientes portadores del mencionado agente patógeno, así como las correspondientes medidas adoptadas por el ministerio de salud y protección social, según Resolución 385 de fecha 12 de marzo de 2020 la cual señala que se acoge el protocolo de emergencia establecido por la organización mundial de la salud (OMS), donde se establecen aspectos necesarios para evitar que la pandemia del COVID – 19 (coronavirus) se apropie de manera crítica de Colombia, comprendiendo su alta propagación, siendo los más afectados niños, ancianos y personas con enfermedades como diabetes, hipertensión, enfermedades respiratorias, enfermedades renales e inmunodeficiencia.*

*Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se puedan causar con la pandemia global del Coronavirus SAR-Cov-“(COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se hace necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantiza la vida y salud de los habitantes del municipio de morales Bolívar.*

*Que mediante decreto 039 del 16 de marzo de 2020 el alcalde municipal de Morales adopto medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para mitigar el riesgo y controlar los efectos m patógenos del agente conocido como COVID-19.*

*Que a través del decreto 420 de 2020 el señor Presidente de la Republica impartió instrucciones a los Alcaldes y Gobernadores para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.  
. (...) ”*

## - **Actuación procesal**





Mediante auto del 30 de marzo del 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.

Se fijó aviso entre el 2 al 23 de abril de 2020.

#### - **Intervenciones**

No hubo intervención.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Primero Delegado ante esta Corporación emitió concepto, en el siguiente sentido:

*“En criterio del suscrito, el Decreto 043 de 19 de marzo de 2020, que adiciona el 036 del 16 del mismo mes y año, no es una medida expedida en virtud de una decreto legislativo proferido con base en el Estado de Excepción declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y por tanto, el honorable tribunal debe abstenerse de asumir el control de legalidad respecto del mismo, 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 43 del 19 de marzo de 2010, proferido por el alcalde municipal de Morales– 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. Características del control inmediato de legalidad.**

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

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

Por su parte el Consejo de Estado<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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





En ese mismo sentido el Consejo de Estado<sup>2</sup> 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.

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

---

<sup>2</sup> 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





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.**

#### **Formal – 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.

Así las cosas tenemos 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, declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendarios.

Por su parte analizado en totalidad, el Decreto N° 043 del 19 de marzo del 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Morales, fue expedido en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 2, 49, 209, 314, 315 de la Constitución Política, ley 136 de 1994, ley 9 de 1979, decreto 780 de 2016, ley 715 de 2001, ley 1801 de 2016, resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y decreto 420 de 2020.

Bajo las consideraciones del Decreto anterior se puede concluir que los aspectos considerados en el 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 hace ninguna referencia a esas facultades y/ competencias especiales temporales.

Lo anterior indica que el acto al cual se le quiere impartir control inmediato de legalidad contemplado en el art. 136 de la ley 1437 de 2011, se dictó por el representante del ente territorial, no 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 invoca el Decreto Nacional 420 de 2020, este NO es un decreto legislativo, por lo que, no es procedente dicho control de forma automática, sin previa demanda contenciosa.

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 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.

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 marras, por ser este expedido sin base en el decreto que declaró el estado de excepción.

Lo anterior, sin perjuicio de que dicho decreto pueda ser susceptible de control de legalidad, mediante los medios de control, normales y propios, que se emplean para controvertir los actos administrativos generales<sup>3</sup>.

## **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,

<sup>3</sup> 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: 13-001-23-33-000-2020-00141-00  
Autoridad: MUNICIPIO DE MORALES – BOLÍVAR  
Acto controlado: DECRETO N° 043 DEL 19 DE MARZO DEL 2020

**VI.- FALLA**

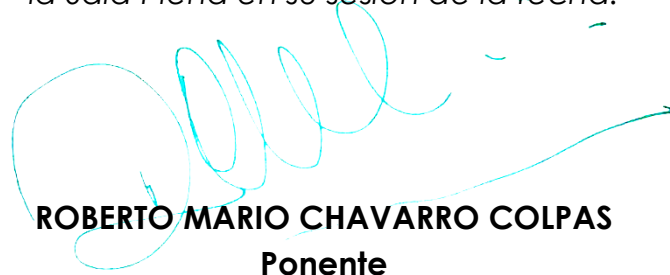
**PRIMERO: INHÍBASE** de pronunciarse de fondo dentro del medio de control inmediato de legalidad al Decreto 043 del 19 de marzo de 2010, proferido por el alcalde del Municipio de Morales - Bolívar, *“Por el cual se adiciona el Decreto n° 039 del 16 de marzo de 2020 y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía adicionales en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus Covid-19”*; por las consideraciones anteriores.

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


**CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.**

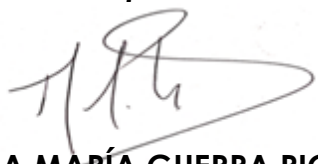
*Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en su sesión de la fecha.*

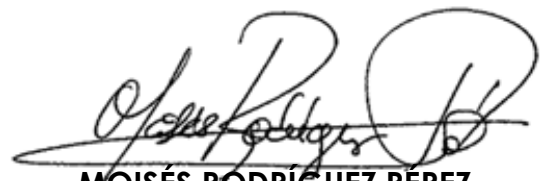
**LOS MAGISTRADOS**

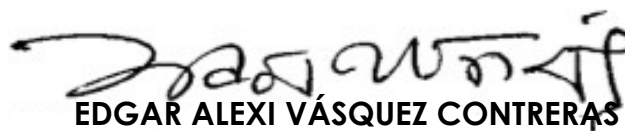
  
**ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS**  
Ponente

  
**JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL**  
Vicepresidente

  
**LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ**

  
**DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN**

  
**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

  
**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**  
Presidente

