

13001-23-33-000-2020-00372-00

Cartagena de Indias D. T. y C., primero (01) de julio de dos mil veinte (2020)

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

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>MEDIO DE CONTROL</b>       | <b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>   |
| <b>RADICADO</b>               | <b>13001-23-33-000-2020-00372-00</b>  |
| <b>ACTO OBJETO DE CONTROL</b> | <b>DECRETO No. 164 DE FECHA 26 DE ABRIL DE 2020</b>   |
| <b>ENTIDAD QUE LO EXPIDE</b>  | <b>MUNICIPIO DE RIOVIEJO – BOLÍVAR</b>  |
| <b>TEMA</b>                   | Se inhibe de un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del mismo, por no haber sido expedido con fundamento en las normas del estado de emergencia económica y social. - Existen otros medios de control para estudiar su legalidad. |
| <b>MAGISTRADO PONENTE</b>     | <b>JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL</b>  |

### II.- PRONUNCIAMIENTO

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 No. 164 del 26 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Rioviejo – Bolívar, *“Por medio del 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 Rioviejo, Bolívar.”*

### III.- ANTECEDENTES

**3.1.-** El artículo 215 de la Carta Política de 1991 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los artículos 212 (guerra exterior) y 213 (grave perturbación del orden público) 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.

**3.2.-** El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 *“estatutaria de los Estados de Excepción”*.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Publicado en el Diario Oficial No.41379 de junio 3 de 1994.

13001-23-33-000-2020-00372-00

**3.3.-** El Presidente de la República de Colombia, con la firma de todos los ministros, profirió el **Decreto Declarativo** No. 417 de fecha 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el período de 30 días calendario, con el propósito de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

**3.4.-** Que mediante el Decreto No. 164 del 26 abril de 2020, el alcalde del municipio de Rioviejo, Bolívar, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y para e mantenimiento del orden público, las siguientes:

Que de conformidad con lo establecido en 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 el artículo 24 superior establece el derecho a circular libremente por el territorio nacional. Sin embargo, este no es un derecho absoluto y puede ser limitado, pero solo para proteger el interes publico, la seguridad nacional y para mantener el orden público.

Que el artículo 209 del a Constitución Política establece que, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se debe desarrollar con fundamentos en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, publicidad e imparcialidad, a través de la descentralización, la delegación y la desconcentraciónde funciones.

Que de acuerdo a lo establecido en el artículo 46 superior, el Estado, la sociedad y la familia participarán en la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de la seguridad social integral.

Que de acuerdo con los artículos 49 y 95 íbidem, es deber de las personas procurar por el cuidado integral de su salud y de su comuidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social y responder con acciones humanitarias ante circunstancias que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

**13001-23-33-000-2020-00372-00**

Que el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, señala como atribuciones del alcalde la de dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios as su cargo.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, dispuso que los alcalde ejercerán funciones que les asignen la Constitución, la Ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. En ese sentido, entre otras funciones, los alcaldes deben conservar el orden público en el municipio.

Que la Ley 9 de 1979 dicta medida sanitarias, teniendo en cuenta que le corresponde al estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones que sean necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades y, además, vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que de conformidad con el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, los gobernadores y alcaldes tienen la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con el fin de prevenir riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción.

Que mediante la Ley 1523 de 2012 se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, señalando, entre otras cosas, los principios generales que orientan la gestión de riesgo; así como, la responsabilidad de los alcaldes en la reducción del riesgo y el manejo de desastres en su jurisdicción.

Que dadas las circunstancias de salud generada por la pandemia del COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en el país hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el fin de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, en uso de la facultad constitucional establecida en el artículo 215 superior, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Epidemiológica en todo el territorio nacional.

**13001-23-33-000-2020-00372-00**

Que el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República, dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público. Por su parte, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

Que mediante el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el Gobierno Nacional, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus – Covid19, y el mantenimiento del orden público, a partir de las 12:00 a.m. del 27 de abril de 2020 hasta las 12:00 a.m. del 11 de mayo de 2020 y por ende, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio Nacional.

E incluyendo como parte resolutive lo siguientes:

**“ARTICULO PRIMERO AISLAMIENTO.** Acoger los lineamientos del gobierno Nacional y por lo tanto **ORDENAR** el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de palitas cesar, 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, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-2019.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio de Rioviejo Bolívar, con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto Nro. 593 de 2020 emitido por la Presidencia de la Republica y recopiladas las que aplican en el municipio de Rioviejo Bolívar, en el artículo segundo del presente decreto.

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

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.



**13001-23-33-000-2020-00372-00**

4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud – OPS y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
9. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
10. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
11. *La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de Corona virus COVID-19. y el mantenimiento del orden público, "comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
12. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, abastos, bodegas, mercados, supermercados*



**13001-23-33-000-2020-00372-00**

- mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.
13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
  14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
  15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
  16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
  17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.
  18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.
  19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.
  20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.
  21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
  22. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes Ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.
  23. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
  24. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede Coronavirus debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.



**13001-23-33-000-2020-00372-00**

25. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.
26. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.
27. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.
28. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional.
29. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.
30. El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.
31. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
32. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.



**13001-23-33-000-2020-00372-00**

33. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales-BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.
34. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
35. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.
36. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.
37. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.
38. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.
39. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.
40. Parqueaderos públicos para vehículos.  
Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.  
Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.  
Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.  
Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.



**13001-23-33-000-2020-00372-00**

**ARTICULO TERCERO:** Disposiciones para el desarrollo de las actividades excepcionadas, que están contempladas en el artículo anterior:

1. Toda actividad que inicie labores en el municipio de Rioviejo de acuerdo a las excepciones del decreto presidencial Nro. 593 de 2020 y recopiladas en el artículo segundo deberá adoptar e implementar las medidas de la Resolución Nro. 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y protección social, elaborando un protocolo de bioseguridad de acuerdo a la resolución anterior, adicional a lo anterior deberán atender las directrices, circulares recomendaciones que expida el municipio de Rioviejo Bolivar, a través de las respectivas secretarías.
2. Para el desarrollo de la actividad 36 relacionada con el deporte se tomarán las siguientes medidas:
  - Solo se permitirá ejercicios al aire libre en el municipio dentro del horario comprendido entre las 5 am a 7 am de lunes a viernes. Aclarando que la persona podrá hacer uso de una hora de los horarios establecidos. Y con las medidas de protección y bioseguridad impartidas por el ministerio de salud, aplicando las distancias entre persona que llegase a encontrarse en su horario de escogencia.
  - Se habilita la jornada de ejercicio por el tramo de la Quinquirilla a regidor y viceversa y el parque de la ceiba
  - Se prohíbe la práctica de cualquier deporte de contacto, futbol, baloncesto, artes marciales, entre otros.
  - Queda prohibido la práctica de deportes en parques biosaludables, donde exista el contacto con instrumentos de metal y otras personas. Por lo que también queda prohibido la apertura de gimnasios.

**ARTICULO CUARTO:** El horario de transito de las chalupas de Rioviejo- La gloria; es el siguiente: a las 7:00 am, 9:00 am, 12:00 am, 2:00 pm y 4:00 pm

- Los conductores de las chalupas y pasajeros deben por obligatoriedad portar sus tapabocas y chalecos.
  - Por otra parte, solo pueden viajar las personas que le aplique el pico y cedula
  - Los que inicien actividad de caleteros obligatoriamente deben portar tapabocas y permanecer lavando las manos constantemente con jabón.
3. De acuerdo a la excepción 38 garantícese el servicio y el tránsito de los usuarios de la comisaría de familia e inspección de policía del municipio de Rioviejo Bolivar.
  4. Establézcase toque de queda de lunes a domingo de menores de 18 años y mayores de 60 años de edad en el municipio de Rioviejo Bolívar.



**13001-23-33-000-2020-00372-00**

5. Los días jueves y Domingo no se permite el ingreso de las personas de la zona rural y veredas a la cabecera Municipal.

**ARTICULO QUINTO:** establézcase en el municipio de Rioviejo Bolívar las siguientes excepciones adicionales:

- Permítase la Prestación del Servicio de restaurantes, comidas rápidas, jugos con un máximo de 5 personas por negocio con distancias de 1.5 metros por persona. Pero preferiblemente préstese el servicio a domicilio y mediante plataforma electrónicas.
- Permítase el servicio de los hoteles del municipio de Rioviejo Bolívar entre los horarios comprendidos entre las 6 pm a las 8 am de lunes a domingos.

**ARTICULO SEXTO:** Establézcase toque de queda en todo el municipio de Rioviejo Bolívar hasta el 11 de mayo de lunes a domingo desde las 08 pm hasta las 4 am, excepcionase de la presente medidas, fuerza pública, personas que ejercen actividades a domicilio, servicio público de moto taxi.

**ARTICULO SÉPTIMO:** Prohíbese dentro del Municipio de Rioviejo Bolívar el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, con la excepción de la venta a domicilio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el 11 de mayo de 2020.

**ARTÍCULO OCTAVO:** 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 el código policía, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

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

**3.5.-** Que de conformidad con la mecánica constitucional y legal, este tipo de medidas, "de carácter general 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"<sup>2</sup>.

**3.6.-** Que el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha considerado que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA<sup>4</sup> tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia del Covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de

<sup>2</sup>Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.

<sup>3</sup> Ver sentencia Rad. 11001-03-15-000-2020-01006-00. Consejo de Estado. Sección Segunda. M.P. William Hernández Gómez. Fecha. 15 de abril de 2020.

<sup>4</sup> CPACA, art. 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».

**13001-23-33-000-2020-00372-00**

carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional, sino a aquellos actos que encierren medidas tendientes a conjurarla, mitigarla o controlar sus efectos, de forma directa o indirecta, emitidos en ejercicio de funciones administrativas ordinarias.

**3.7.-** Que en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 111.8, 136 y 185 del CPACA está previsto el trámite de dicho control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos dependiendo de la naturaleza nacional o territorial de quien haya expedido el acto a controlar.

#### **4.- Trámite Procesal**

Mediante auto del siete (07) de mayo del dos mil veinte (2020), se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de la referencia, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, el traslado al Agente del Ministerio Público y la fijación en lista por el término de diez (10) días.

El proceso fue fijado en aviso, el cual venció el 26 de mayo de 2020.

#### **5. Intervenciones**

##### **5.1.- Concepto del Ministerio Público**

El Procurador Delegado ante esta Corporación una vez analizado el decreto controlado concluyó:

*“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, es decir, que por ningún lado se menciona que las medidas adoptadas en ese decreto sean consecuencia de un decreto legislativo dictado por el Presidente de la República en desarrollo del Estado de Excepción declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.”*

Por lo anterior solicita, a este Tribunal que se abstenga de asumir el estudio de dicho Decreto, toda vez que el mismo no constituye una medida general expedida en desarrollo de un decreto legislativo, y por lo tanto, no es susceptible del medio de control de legalidad automático.

13001-23-33-000-2020-00372-00

#### **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 el 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 No. 164 del 26 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Rioviejo – Bolívar.

##### **5.3. Tesis**

La Sala Plena se inhibe de pronunciarse de fondo del medio de Control Inmediato de Legalidad, debido a que el Decreto No. 164 del 26 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Rioviejo – Bolívar, no tiene por finalidad el desarrollar un decreto legislativo expedido en el marco del Estado de Excepción declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de fecha 17 de marzo de 2020.

##### **5.4. Marco Normativo y Jurisprudencial**

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

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.

**13001-23-33-000-2020-00372-00**

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>5</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.

#### **5.4.2.- El Control Inmediato de Legalidad es integral.**

El carácter integral del control inmediato de legalidad no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del Decreto No. 164 del 26 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Rioviejo – Bolívar, confrontándolo con todo el universo jurídico. El Consejo de Estado ha sido insistente en señalar *“que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”*<sup>6</sup>

Por tal motivo, aun cuando el Tribunal Administrativo de Bolívar se pronunciará, como le corresponde, respecto a la legalidad del acto, y como quiera que la decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, es

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

**13001-23-33-000-2020-00372-00**

posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados.

#### **5.4.3.- Procedimiento y límites del Control Inmediato de Legalidad. –**

El Consejo de Estado, de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por la autoridad pública para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)<sup>7</sup> con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento.

Por lo antes señalado el control inmediato de legalidad 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.- 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, revisando los antecedentes del acto en estudio encontramos que, se fundamentó en los artículos 2, 24, 46, 49, 95, 209 y el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, los cuales se refieren a los fines del Estado, la libre circulación de las personas, la protección y asistencia de las personas de la tercera edad, la atención de la salud y el saneamiento

<sup>7</sup>Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

**13001-23-33-000-2020-00372-00**

ambiental, deberes de los colombianos, la función pública y finalmente, la conservación del orden público y las atribuciones del alcalde, respectivamente.

El acto en estudio acude también a la Ley 136 de 1994 la cual dicta normas sobre la organización y funcionamiento de los municipios, a la Ley 9 de 1979 que dicta medidas sanitarias, a la Ley 715 de 2001 que dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias, Ley 1801 de 2016 que es el Código Nacional de Seguridad y Convivencia, el Decreto 780 de 2016 por medio del cual se reglamenta el Sector Salud y de Protección Social, la Ley 1523 de 2012 la cual adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

En su motivación se encuentra, además, la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual fuera expedida con base en las facultades ordinarias que ostenta esa cartera en materia sanitaria.

Se motiva normativamente en el Decreto 593 de 2020, por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, esta última norma se expide por parte del Presidente de la República con base en las facultades que habitualmente ostenta en materia de orden público, entre otros Decretos de la misma línea, tales como el 418, 420 y 453 de 2020.

En ese orden de ideas, es posible afirmar que las normas antes mencionadas no corresponden a decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de un Estado de Excepción.

Ahora bien, en el Decreto en estudio, además, se hace mención al Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual 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 termino de treinta (30) días calendario.

Descendiendo al estudio objeto del control inmediato de legalidad, esto es, el Decreto No. 164 del 26 de abril de 2020, preferido por la Alcaldía Municipal de Rioviejo - Bolívar, advierte esta Sala Colegiada, que el Acto Administrativo

**13001-23-33-000-2020-00372-00**

controlado, fue expedido esencialmente en desarrollo de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 385 de fecha 12 de marzo de 2020 y el Decreto 593 de 2020 que, como se dijo, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y para el mantenimiento del orden público.

Bajo este entendido es comprensible concluir que los aspectos considerados en él no tienen clara y directa conexidad entre las normas de naturaleza legislativa excepcional y el decreto que se controla.

Aunque en el contenido del Decreto en estudio podría estar ligado con los motivos que llevaron al Estado de Excepción, ello no permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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 declaró el Estado de emergencia económica (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 artículo 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 la Resolución 385 de 2020 y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, estos NO son decretos legislativos<sup>8</sup>, en la medida en que, las facultades en ellos ejercidas son ordinarias y no excepcionales; así como tampoco lo son las demás normas a que hicimos alusión al inicio de los considerandos, por lo que, no es procedente dicho control de forma automática, sin previa demanda contenciosa.

Aunque es cierto se hace mención al Decreto Legislativo 417 de 2020, también lo es que no se desarrolla contenido alguno de este decreto ley. Es

---

<sup>8</sup> 3 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.

**13001-23-33-000-2020-00372-00**

dable citar aquí el aparte de la sentencia del 10 de junio de 2020 proferida por esta Honorable Corporación que en un tema similar expuso:

“..el Decreto 457 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 de la Presidencia de la República, es contentivo de órdenes que son de obligatorio cumplimiento por todos los habitantes del territorio nacional y no es necesaria la expedición de un Decreto de orden departamental para su cumplimiento, pero, al ver, que lo aplica a una situación en concreto como lo es la medida transitoria de suspensión temporal de los contratos de obra e interventoría celebrados por el Departamento de Bolívar y obliga a los contratistas a presentar un protocolo de trabajo en condiciones seguras para los que se encuentran dentro de las excepciones contempladas en el artículo 3 del referido Decreto, todo ello para poder mantener el orden público dentro de su jurisdicción.

De lo expuesto, para la Sala Plena la actuación de la Administración Departamental no guarda una relación directa con el Decreto Nro. 417 de 2020 (que declara estado de excepción), por cuanto no lo reglamenta o desarrolla; pues si bien, se expide en aras de prevenir el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19, el Gobernador de Bolívar se funda en las funciones y atribuciones que ordinariamente le confieren la Constitución y la ley, así como en las instrucciones impartidas por el Jefe de Estado mediante el Decreto 457 de 2020, a través del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, lo que a su vez decretó el Presidente en ejercicio de sus funciones ordinarias, entre ellas la de ser autoridad de policía (artículo 198 de la Ley 1801 de 2016), y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.”<sup>9</sup>

Concordante con todo lo expuesto, y tal como lo dispone la norma que contempla el medio de control de la referencia, se tiene que el control inmediato de legalidad 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 que nos ocupa, en desarrollo de facultades ordinarias y no 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 conferidas para conjurar una situación excepcional.

<sup>9</sup> Tribunal Administrativo de Bolívar, sentencia del 10 de junio de 2020, rad. 2020-00265-00, Magistrado Ponente Dr. MOISES RODRIGUEZ PEREZ”

**13001-23-33-000-2020-00372-00**

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 fundamento en el decreto que declaró el estado de excepción.

No obstante, lo anterior, advierte la Sala, que como quiera que el acto objeto de revisión, bien podría ser pasible de los medios de control de nulidad simple (Art. 137 CPACA) y control de legalidad por vía de observación por parte del gobernador, en los términos de los artículos 118 y s.s. del Decreto 1333 de 1986; la decisión que se toma en la presente providencia, no es óbice, para que dichos medios de control puedan activarse.

Por otra parte, aclara esta Colegiatura, que el control de nulidad simple puede ser ejercido actualmente, ya que de conformidad con el numeral 5.3 del artículo 5 del Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de marzo de 2020, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, dicho medio esta exceptuado de la suspensión de términos, frente a los actos administrativos expedidos desde la declaratoria del Estado de Excepción.

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. 164 del 26 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Rioviejo – Bolívar, *“Por medio del 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 Rioviejo, Bolívar”*; por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** esta decisión al señor alcalde del Municipio de Rioviejo – Bolívar y al Ministerio Público.

**TERCERO: ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

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

13001-23-33-000-2020-00372-00

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

**LOS MAGISTRADOS**

  
**JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL**

  
**EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS**

  
**ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS**

  
**LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ**

  
**DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN**

|                        |  |
|------------------------|--|
| MEDIO DE CONTROL       | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD               |
| RADICADO               | 13001-23-33-000-2020-00372-00                |
| ACTO OBJETO DE CONTROL | DECRETO No. 164 DE FECHA 26 DE ABRIL DE 2020 |
| ENTIDAD QUE LO EXPIDE  | MUNICIPIO DE RIOVIEJO – BOLÍVAR              |
| MAGISTRADO PONENTE     | JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL                    |