



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-
SENTENCIA No. 079

Popayán, veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente	Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación	19001-23-33-001-2020-00197-00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 021 de 12 de marzo de 2020.
Entidad emisora	Municipio de Toribío - Cauca

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del Decreto 021 de 12 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se toman medidas de prevención frente al COVID – 19 (Coronavirus)”*, expedido por el municipio de Toribío - Cauca.

I. ANTECEDENTES DEL DECRETO

1. El alcalde del municipio de Toribío – Cauca, expidió el Decreto 021 de 12 de marzo de 2020, donde dispuso:

“ARTICULO PRIMERO – TOMAR LAS SIGUIENTES MEDIDAS PREVENTIVAS.

- *Lave sus manos frecuentemente durante el día.*
- *Use tapabocas si tiene tos, fiebre u otros síntomas de resfriado.*
- *Si está con personas con gripa que no tienen tapabocas, úselo usted.*
- *Estornude en el antebrazo o cubriéndose con pañuelos desechables, nunca con la mano.*
- *Evite asistir a sitios de alta afluencia de personas si tiene tos, fiebre, secreción nasal y otros síntomas como dolor de garganta, dolor de cabeza o dolores musculares.*
- *Ventilar e iluminar los espacios de casa y oficina.*
- *En general las medidas de prevención son iguales a las adoptadas para evitar las infecciones respiratorias.*

ARTICULO SEGUNDO: CONSULTE A SU MEDICO: *Si presenta alguno de los siguientes síntomas: respiración más rápida de lo normal, fiebre de difícil control por más de dos días, si el pecho le suena o duele al respirar, somnolencia o dificultad para despertar, ataques o convulsiones, decaimiento o deterioro del estado general en forma rápida. EN CASO DE QUE USTED HAYA ESTADO EN OTROS LUGARES DONDE SE HAYA REPORTADO CASOS DE CORONAVIRUS (COV).*

ARTICULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y surte efectos fiscales a partir de la fecha del acta de posesión”.

Como fundamento de su decisión indicó:

“Que, por medio de la resolución (sic) No. 380 del 10 de marzo de 2020, por medio de la cual se dictan medidas,

Que por medio de oficio (sic) de fecha 11 de marzo de 2020, la Secretaria de Local de Salud manifiesta que se confirman tres casos de COVID 19 (Coronavirus), en nuestro país, información obtenida del ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud.

Que, a partir de este momento se activan en todo el territorio Nacional los planes de Contingencia con los protocolos de manejo, emanados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que, además para conocimiento de la comunidad se solicita se tengan en cuenta lo siguiente:

Generalidades.

Coronavirus: Los Coronavirus (Cov) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan infección Respiratoria Aguda (IRA) de leve o grave, en persona y animales. Los virus se transmiten entre animales y de allí podrían infectar a humanos. A medida que mejoran las capacidades técnicas para detección y la vigilancia de los países, es probable que se identifiquen más coronavirus.

Mecanismo de Trasmisión del Coronavirus: Este virus es originario de una fuente animal y en este momento se conoce que está transmitiendo de persona a persona.

No se conoce que tan intensa puede ser esta transmisión, sin embargo, la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con las personas con las que se tiene un contacto estrecho y su entorno. Este mecanismo es similar entre todas las infecciones Respiratorias Agudas (IRA).

Signos y Síntomas: Los signos y síntomas clínicos de esta enfermedad pueden ser leves a moderados y son semejantes a los de otras infecciones respiratorias agudas – IRA -, como fiebre, tos, secreciones nasales y malestar general. Algunos pacientes pueden presentar dificultad para respirar.

Población de mayor riesgo:

- *Personas que hayan viajado durante los últimos 14 días.*
 - *Personas con contacto estrecho con estas personas.*
 - *Personal sanitario que atienda los casos que vengan de estas zonas.*
- En Colombia, el mayor riesgo lo podrán tener las personas que viajen a los países con brote activo, así como el personal de la salud que atiende los posibles casos introducidos en Colombia.*

Medidas de prevención para la comunidad.

La principal forma de prevenirlo es evitar el contacto con personas que han sido diagnosticadas con el virus.

Así mismo, es importante seguir las siguientes recomendaciones:

- *Lave sus manos frecuentemente durante el día.*
- *Use tapabocas si tiene tos, fiebre u otros síntomas de resfriado.*
- *Si esta con personas con gripa que no tienen tapabocas, úselo usted.*

Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 021 de 12 marzo de 2020.
Entidad emisora	Municipio de Toribío - Cauca.

- *Estornude en el antebrazo o cubriéndose con pañuelos desechables, nunca con la mano.*
- *Evite asistir a sitios de alta afluencia de personas si tiene tos, fiebre, secreción nasal y otros síntomas como dolor de garganta, dolor de cabeza o dolores musculares.*
- *Ventilar e iluminar los espacios de casa y oficina.*
- *En general las medidas de prevención son iguales a las adoptadas para evitar las infecciones respiratorias.*

Consulte a su médico si presenta alguno de los siguientes síntomas: respiración más rápida de lo normal, fiebre de difícil control por más de dos días, si el pecho le suena o le duele al respirar, somnolencia o dificultad para despertar, ataques o convulsiones, decaimiento o deterioro del estado general en forma rápida.

Se invita a toda la población Toribiana a mantener las medidas de precaución para evitar posibles contagios, no perder la calma y mantenerse informados por parte de los medios oficiales.

Aclarar que en Toribío no se ha presentado a la fecha ningún caso de coronavirus (CoV) y que solo cuando se emita por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud un reporte oficial se hará el debido acto administrativo por parte del municipio.

De conformidad a lo anterior se solicita a la comunidad en general no entrar en pánico y acatar las recomendaciones que se dictan en este decreto”.

2. Posteriormente, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que el 7 de enero de 2020, la “Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional” y que el “6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”; declaró, por 30 días calendario, el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, para “limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...”, entre los fines más destacados.

3. El Tribunal avocó el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, informó a la comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para el efecto y, además, en el *link* de “avisos a las comunidades” tanto de la secretaría como del Despacho y en la página *web* de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

II. INTERVENCIONES

4. El municipio que expidió el decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto, pero sí informó sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto correspondiente.

5. La representante del Ministerio Público, indicó que frente al acto estudiado resultaba improcedente el control inmediato de legalidad como quiera que no se cumplían los presupuestos legales que para el efecto establece el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que si bien el acto administrativo se expidió con el fin de tomar medidas preventivas para evitar posibles contagios ante la presencia en el territorio nacional del virus Coronavirus -COVID-19-, atendiendo las recomendaciones impartidas en la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social; lo cierto es que se trata de un decreto que fue expedido antes de haberse configurado el estado de excepción, el cual se declaró con el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del año en curso, por el cual Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica.

III. CONSIDERACIONES

6. COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para decidir en única instancia sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.¹, en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

7. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior², de conmoción interior³ y de emergencia⁴.

¹ "Artículo 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 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 fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)".

² Artículo 212.

³ Artículo 213.

⁴ Artículo 215.

Los fundamentos del primero surgen de su propia denominación; los del segundo obedecen a una grave perturbación del orden público que desborde las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, los del tercero, de carácter residual, responden a hechos distintos de los anteriores que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional. El Congreso de la República debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos, e igualmente el Ministerio Público debe cumplir precisas funciones. Esas competencias en lo que respecta al tercer caso, que ocupa la atención de la Sala, aparecen regulados de manera especial en los artículos 46 y siguientes de LEEE, Estatutaria que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

8. SOBRE EL CONTROL DE LEGALIDAD.

El Gobierno Nacional luego de declarar un estado de excepción, no es el único que expide normas jurídicas con el fin de concretar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º, 209, ss., 298 y 311 C. Po.).

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, de conformidad con los 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:

“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

Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 021 de 12 marzo de 2020.
Entidad emisora	Municipio de Toribío - Cauca.

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”.

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

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”.

La vinculación entre los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción y los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad resulta evidente cuando en estos, expresamente, se mencionan aquellos como soporte normativo. Sin embargo, en opinión de la Sala, también existe cuando pese a que no se citen textualmente los primeros, sí aparecen como premisas normativas tácitas de los segundos, pues, la norma transcrita no distingue entre una y otra eventualidad y solo exige el “desarrollo” como conector entre tales disposiciones.

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 6º y 121 de la Constitución Política. Por ello si el acto del que se trate fue expedido por fuera del marco legal de la declaratoria del estado de emergencia, ya porque temporalmente es anterior o posterior a la vigencia de la misma ora porque si bien se emitió dentro de ese lapso no fue sustentado en ella expresa ni tácitamente, el Tribunal carece de competencia para analizarlo por la vía del control inmediato de legalidad, aunque, por supuesto, sí podría juzgarlo a través de las otras previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo el cumplimiento de los correspondientes requisitos formales.

9. DEL CASO CONCRETO.

9.1. En el presente asunto, no obstante que el Decreto 021 del 12 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde municipal de Toribío – Cauca, con base en las facultades que le otorga artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, y en las demás normas afines, y se encuentra debidamente motivado ya que con él se adoptaron medidas con el fin de prevenir y controlar la propagación del COVID – 19; lo cierto es que su expedición fue anterior a la declaratoria del estado de emergencia.

Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 021 de 12 marzo de 2020.
Entidad emisora	Municipio de Toribío - Cauca.

En efecto, si bien el presidente de la República con base en el artículo 215 de la Constitución Política, puede declarar el estado de emergencia cuando, entre otros eventos, se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública, tal declaratoria solo la hizo mediante Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, que rigió, según su artículo 4º, a partir de su publicación que se cumplió en la misma fecha en el Diario Oficial CLVI N. 51259.

9.2. Y como el mencionado Decreto 021 del 12 de marzo de 2020, no pudo ser expedido, por ser anterior, con base en el 417 citado ni mucho menos consagró a este último como soporte normativo; esta Corporación carece de competencia para revisarlo a través del Control Inmediato de Legalidad. Al respecto, el Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020⁵, señaló:

“El despacho observa que el Memorando I-GAMG-20-004065 del 25 de febrero de 2020 fue emitido antes de ser expedido el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del mismo año, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica. Esto se hace evidente, por la fecha del memorando y porque el director encargado de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores, informa que hasta ese momento no existían casos confirmados de covid-19 en Colombia, mientras que el día en que se adoptó el estado de excepción, ya se habían reportado oficialmente 75 contagiados en el país⁶.

Por este motivo, a pesar de que el memorando en cuestión está relacionado con la difusión de una información sobre la enfermedad covid-19, no se enmarca dentro de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que son dictadas en el marco del estado de excepción, pues este fue expedido antes de que la emergencia económica, social y ecológica fuera declarada.”

9.3. Con todo, se considera pertinente aclarar que la presente decisión no tiene efectos de cosa juzgada y que, por tanto, el Decreto 021 del 12 de marzo de 2020, puede ser analizado mediante los demás medios de control y/o acciones establecidos en el ordenamiento jurídico, si fuere demandado.

10. Por tanto, la Sala declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al acto en comento.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 15 de abril de 2020, C.P: William Hernández Gómez, radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

⁶ De acuerdo con el boletín de prensa N.º 078 del Ministerio de Salud y Protección Social del 17 de marzo de 2020, que puede consultarse en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-confirma-10-nuevos-casos-de-coronavirus-%28COVID-19%29-en-Colombia.aspx>

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente al Decreto 21 del 12 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Toribío-Cauca, al tenor de lo expuesto.

SEGUNDO. Notifíquese lo decidido al municipio en comento, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO. Publíquese esta decisión en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

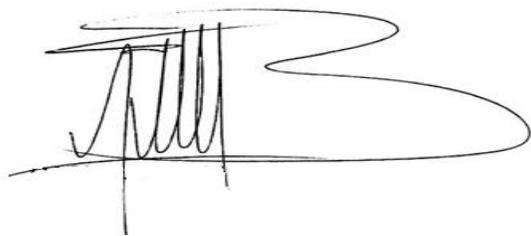


DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES

Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 021 de 12 marzo de 2020.
Entidad emisora	Municipio de Toribío - Cauca.

A handwritten signature in black ink, consisting of several vertical strokes followed by a large, sweeping flourish that extends to the right.

CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ