



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENADA DE DECISIÓN
Magistrada ponente: Gladys Josefina Arteaga Díaz¹**

Montería, veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020)²

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020.00211.00
Acto Objeto de Control	DECRETO 0690 DE 20 DE MARZO DE 2020, proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LORICA <i>"Por medio del cual se modifica el Decreto 0641 del 16 de marzo 2020. Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Santa Cruz de Lórica Córdoba, y se dictan otras disposiciones"</i> .
DECISIÓN	DECLARA IMPROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a dictar sentencia de única instancia en el control inmediato de legalidad del decreto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Santa Cruz de Lórica - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 0690 de 20 de marzo de 2020 antes referido, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

a) Acto administrativo objeto de control

A través del **Decreto 0690 de 20 de marzo de 2020, "Por medio del cual se modifica el Decreto 0641 del 16 de marzo 2020, por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Santa Cruz de Lórica Córdoba, y se dictan otras disposiciones"**, el Alcalde de Santa Cruz de Lórica - Córdoba, decretó:

1. Modificar el artículo 6 del Decreto 0641 de 16 de marzo de 2020, en el siguiente sentido de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del municipio, de los menores de edad, los mayores de 70 años, y las personas entre 18 y 69 años de edad; así mismo se establecen unas excepciones a este aislamiento obligatorio en sus párrafos.

¹ Magistrada designada en reemplazo del Magistrado Titular del despacho 004, quien tomó posesión del cargo el día 13 de agosto de 2020.

² Se deja constancia que mediante Acuerdo No. CSJCOA20-49 de 12 de julio de 2020, se dispuso el cierre extraordinario de los Despachos Judiciales ubicados en el Edificio Elite, entre los cuales se encuentra este Despacho Judicial desde el 13 al 15 de julio de 2020, de igual forma, mediante Acuerdo No. CSJCOA20-58 de 22 de julio de 2020, se dispuso la prórroga de dicho cierre extraordinario con excepción entre otros, de los procesos de control inmediato de legalidad que conoce esta Corporación desde el 25 de julio de 2020 al 31 de julio de la anualidad, sin embargo, este fue modificado por el Acuerdo No. CSJCOA20-60 de 24 de julio de 2020, en el sentido de revocar las excepciones a la suspensión de términos establecidas, por lo que durante dicho cierre no corrieron los términos judiciales.

2. De igual manera, se dispuso adicionar el artículo 8 del Decreto 641 de 2020, en cuanto a la prohibición de reuniones y aglomeraciones de más de 20 personas, a partir del 20 de marzo y hasta el 30 de mayo de 2020.
3. Además, se adiciona el artículo 11 del mentado Decreto 0641 de 2020, en orden a prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, desde el 20 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020. No quedando prohibido el expendio de bebidas embriagantes.
4. Se adicionó el artículo 12, en cuanto a que el incumplimiento de las medidas decretadas acarrea la aplicación de sanciones consignadas en las leyes que regulen la materia y en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
5. Y finalmente estableció la vigencia del decreto, destacando que deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión

Mediante auto de 23 de abril de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se ordenó notificar al Alcalde del Municipio de Santa Cruz de Lorica – Córdoba y al Agente del Ministerio Público. Se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad a fin de que cualquier ciudadano coadyudara o impugnara la legalidad del acto administrativo. Se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tenían rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

2. Intervenciones

No hubo intervenciones.

3. Concepto del Ministerio Público

El Procurador 33 Judicial II designado ante esta Corporación, presentó concepto en orden a que se declare la improcedencia del medio de control. Para lo anterior, inicialmente se refirió a la declaratoria de pandemia del Covid-19, así como al artículo 136 del CPACA que regula el medio de control de la referencia.

En todo caso, las medidas adoptadas por el Decreto 0690 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Lorica, no desarrollan un decreto legislativo expedido con ocasión del estado de excepción que fuera declarado mediante Decreto Legislativo # 417 del 17 de marzo 2020, sino que se funda en el decreto 420 del 18 de marzo 2020, que no es decreto legislativo, adicional que las medidas son propias de las facultades de policía dispuestas en la Ley 1801 de 2016, las cuales se corresponden en lo municipal con las atribuciones del artículo 315 – 2 de la CP

Sobre las medidas de aislamiento preventivo dispuestas por el gobierno nacional, y por transparencia habiendo modificado nuestra postura sostenida en anteriores intervenciones, debemos apreciar que las mismas se adoptan como medidas policivas, ya sea mediante decretos del orden nacional, departamental o municipal, y no mediante decretos legislativos, u otros que los desarrollen, en el contexto del concepto de orden público para las diferentes autoridades según los artículos 189 – 4, 303 y 315 superior, conexo con la Ley 1801/2016, es decir, basado en sus competencias ordinarias para conservar el orden público en todo el territorio nacional, como quiera que la pandemia por el Coronavirus Covid – 19. En este punto trae a colación providencia de 20 de mayo de 2020, del H. Consejo de Estado, la Sala Especial de Decisión No 19, Sala Unitaria, radicación interna 2020-01958 00, MP. Dr. Willian Hernández Gómez.

En ese orden, indica que dado que el decreto expedido por el Municipio de Santa Cruz de Lorica no desarrolla decreto legislativo alguno dictado con ocasión del estado de excepción, no hay lugar a su control por esta vía.

4. Otras actuaciones

Se remitió a través de correo electrónico el decreto 0641 de 16 de marzo de 2020, por el cual se adoptan nuevas medidas sanitarias, acciones de contención y control transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Covid 19, en el municipio de Santa Cruz de Lorica y se dictan otras disposiciones.

III. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que invalide lo actuado. En ese orden, inicialmente se abordará lo relativo a los estados de excepción, así como a las generalidades del medio de control inmediato de legalidad, para seguidamente establecer la competencia de esta Corporación, así como la procedencia del medio de control.

3.1. De los Estados de Excepción

En nuestra Carta Magna se dispone lo relativo a los estados de excepción; es así que en el artículo 212 se regula el **Estado de Guerra Exterior**, situación en la cual el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Seguidamente en el artículo 213 ibídem, regula el **Estado de Conmoción Interior**, el cual podrá ser declarado por el Gobierno en el caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. Con ocasión de tal declaratoria, el Gobierno tendrá estrictamente las facultades necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

De igual forma, nuestra Constitución en el artículo 215, dispone respecto a la declaratoria del **Estado de Emergencia**, siempre que sobrevengan hechos distintos a los regulados en los artículos 212 y 213 (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior), que alteren o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden **económico, social y ecológico del país**, o que constituyan grave calamidad pública. Ante este panorama podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar dicho Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrá exceder de 90 días en el año calendario. Es de resaltar, que dicha declaración debe ser motivada, y podrá el Presidente con la firma de todos sus ministros, dictar decretos con fuerza de ley, pero únicamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

3.2 Generalidades del control inmediato de legalidad

La Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción, dispone en su artículo 20, que las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, cuya facultad corresponde a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar en que expidan los actos si se trata de entidad territorial, o del Consejo de Estado si proviene de autoridad nacional.

Por su parte, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula el mentado control inmediato de legalidad, en los términos expuestos con anterioridad, disponiendo, además, que las autoridades competentes remitirán los actos administrativos a la correspondiente autoridad judicial, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, y si ello no ocurriere, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020³, precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación.

De igual forma, se refirió a las características del medio de control al que se viene haciendo referencia, y que se concretan en las siguientes:

- ✚ Se trata de un verdadero **proceso judicial**, contemplado en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y posteriormente en la Ley 1437 de 2011, cuya competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual decidirá a través de una sentencia judicial.
- ✚ Es **automático e inmediato**, pues tal como se señaló anteriormente, una vez expedido el acto administrativo, el mismo debe ser remitido a la autoridad judicial para su control en el término de 48 horas siguientes a su expedición; no obstante, si ello no ocurre, la jurisdicción contencioso administrativa aprehenderá su conocimiento de oficio.
- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no haya emitido decisión respecto a la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de excepción y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación.
- ✚ Es **integral**, en tanto se analiza la competencia de la autoridad que profirió el acto administrativo general, la conexidad de dicho acto con los motivos que originaron la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En este punto resulta necesario precisar que el Alto Tribunal sostuvo que “(...) aunque en principio podría, pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.”

- ✚ Es un medio de control **compatible** con otros medios de control, como son el de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la vulneración de normas distintas a las ya revisadas en el control inmediato de legalidad.
- ✚ Es un control **participativo**, teniendo en cuenta que pueden intervenir los ciudadanos.

³ C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

- La sentencia que se profiere en este medio de control hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

3.3. Competencia para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 151 numeral 14 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades del orden territorial y municipal, decisión que debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación, en atención a lo dispuesto en el artículo 185 ibídem.

Cabe señalar que para la procedencia del medio de control mencionado, es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción.

En torno al tópico anterior el H. Consejo de Estado⁴ en providencia de 24 de junio de 2020, ha precisado que *“Para que el mecanismo de control resulte procedente se requiere de la concurrencia de los tres elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate, además, de una medida de carácter general.”*

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 0690 de 20 de marzo de 2020, es un acto de carácter general, en la medida que no regula situaciones particulares y concretas; de igual forma, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Santa Cruz de Lorica – Córdoba en ejercicio de una función administrativa. Dicho Alcalde es una autoridad administrativa cuyos actos están sometidos a la jurisdicción de esta Corporación.

En lo tocante al requisito de que el mentado acto desarrolle uno o más decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción, encuentra esta Sala que ello no ocurre en el caso concreto, tal como pasa a explicarse.

Decreto 0690 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Santa Cruz de Lorica “Por medio del cual se modifica el Decreto 0641 del 16 de marzo 2020, por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Santa Cruz de Lorica Córdoba, y se dictan otras disposiciones”.

Tal como se anunció con anterioridad, para que resulte procedente el control de legalidad, se requiere i) que el acto objeto de control sea de carácter general, lo cual tal como se indicó en párrafo anterior, está acreditado; y además, ii) que el mismo desarrolle las medidas que hayan sido dictadas a través de decretos legislativos en vigencia de los estados de excepción decretados.⁵

En ese orden de ideas, de la revisión del Decreto 0690 de 20 de marzo de 2020, se tiene que fue expedido por el Alcalde Municipal de Santa Cruz de Lorica – Córdoba; y en su parte considerativa señaló para el efecto que i) en virtud del párrafo 2 del Decreto 418 de 2020, las medidas que se adopten mediante el presente acto fueron debidamente coordinadas con el Gobierno Nacional

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 6 – C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-02743-00

⁵ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 10 – C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00

y no van en contravía con las instrucciones dadas por el Presidente de la República y Ministerios, destacando que se puso conocimiento previamente al Ministerio del Interior; ii) que el Decreto 420 de 2020, imparte instrucciones que deben ser tenidas en cuenta en materia del orden público, en relación con la emergencia sanitaria que se atraviesa; considerando necesario entonces, adicionar el Decreto 0641 de 2020, emitido con anterioridad por dicho alcalde.

En ese orden de ideas, se decretaron una serie de medidas, que se concretan en lo siguiente:

- ✚ Modificar el artículo 6 del Decreto 0641 de 16 de marzo de 2020, en el siguiente sentido de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del municipio, de los menores de edad, los mayores de 70 años, y las personas entre 18 y 69 años de edad; así mismo se establecen unas excepciones a este aislamiento obligatorio en sus párrafos.
- ✚ Adicionar el artículo 8 del Decreto 641 de 2020, en cuanto a la prohibición de reuniones y aglomeraciones de más de 20 personas, a partir del 20 de marzo y hasta el 30 de mayo de 2020.
- ✚ Adicionar el artículo 11 del mentado Decreto 0641 de 2020, en orden a prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, desde el 20 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020. No quedará prohibido el expendio de bebidas embriagantes.
- ✚ Adicionar el artículo 12 del plurinominado decreto, en cuanto a que el incumplimiento de las medidas decretadas acarrea la aplicación de sanciones consignadas en las leyes que regulen la materia y en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- ✚ Establecer la vigencia del decreto, destacando que deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Analizadas las anteriores medidas, resulta evidente que el Decreto 0690 de 20 de marzo de 2020 remitido para control no desarrolla decreto legislativo alguno expedido durante el estado de excepción decretado en el territorio nacional, sino que se fundamenta en los decretos ordinarios dictados por el Presidente de la República en materia de orden público (418 y 420 de 2020), y los cuales tienen que ver con poderes de policía ejercidos para enfrentar la crisis sanitaria existente, lo cual no implica que correspondan en este caso a una situación excepcional.

Cabe destacar entonces, que no se invocó en el acto administrativo en cita, ningún decreto legislativo expedido con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica, y si bien una de las medidas que se toma tiene que ver con el aislamiento preventivo obligatorio, los decretos expedidos por el gobierno nacional en cuanto a dicho tópico, como han sido entre otros, el 457 y 531 de 2020, no tiene la connotación de decretos legislativos ni desarrollan alguno de estos dictados por el Gobierno Nacional, pues, desde el punto de vista formal, no fue expedido con la totalidad de las firmas de los ministros que conforman el Gobierno Nacional como al respecto ya se ha pronunciado el H. Consejo de Estado⁶ en providencia de 26 de junio de 2020.

En atención a lo antes expuesto, como se sostuvo, no se cumple con uno de los presupuestos de procedencia del medio de control, en tanto aun cuando el Decreto 0690 de 20 de marzo de 2020, es un acto administrativo de carácter general, proferido por autoridad administrativa, no desarrolla un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción; máxime cuando se

⁶Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo SanchezLuke, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-02661-00

insiste, lo que soporta la expedición del acto objeto de control, es la facultad policiva extraordinaria y la competencia en materia sanitaria de que hace uso en este caso el Alcalde de Santa Cruz de Lorica, para contrarrestar la situación causada por el Covid-19.

Cabe resaltar, que el H. Consejo de Estado recientemente en providencia de 4 de agosto de 2020⁷, señaló que existen actos administrativos de carácter general proferidos en el marco temporal y fáctico de los estados de excepción, pero que resultan ajenos al control automático de legalidad, y ello es así en tanto la autoridad se limita a desarrollar las funciones que legal y constitucionalmente le han sido atribuidas previamente, como por ejemplo, la ejecución de competencias ordinaria, es decir que están fijadas en los instrumentos de legislación permanente, tal como acontece en el caso concreto, conforme se explicó con anterioridad.

Para finalizar, es menester dejar sentado que la decisión que ocupa en esta ocasión a esta Sala, no tiene efectos de cosa juzgada frente al Decreto 0690 de 20 de marzo de 2020, en tanto no se efectuó análisis de fondo alguno, dado la configuración de la improcedencia del medio de control, siendo procedente el control por los medios ordinarios en los términos establecidos para el efecto en la Ley 1437 de 2011.

3.4. Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 0690 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Santa Cruz de Lorica – Córdoba *"Por medio del cual se modifica el Decreto 0641 del 16 de marzo 2020. Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Santa Cruz de Lorica Córdoba, y se dictan otras disposiciones"*.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: *Declarar* la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 0690 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Santa Cruz de Lorica *"Por medio del cual se modifica el Decreto 0641 del 16 de marzo 2020. Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Santa Cruz de Lorica Córdoba, y se dictan otras disposiciones"*.

SEGUNDO: Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Santa Cruz de Lorica - Córdoba, a las partes intervinientes y al señor Agente del Ministerio Público, y comuníquese de esta decisión en el link "control automático de legalidad" habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

⁷Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Veintitrés, Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez, radicación número: 11001-03-15-000-2020-03176-00(CA)A

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, archívese el expediente previas las anotaciones de rigor.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión virtual de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE⁸

Los Magistrados,


GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ



PEDRO OLIVELLA SOLANO


NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA



DIVA CABRALES SOLANO

⁸ Firma digitalizada y autorización virtual, conforme lo ordenado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020, y el Decreto 806 de 2020.