



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN**

Magistrado ponente Pedro Olivella Solano

Montería, dos (02) de julio de dos mil veinte (2020)

SE DECLARA IMPROCEDENCIA DEL CIL

| | |
|---|--|
| Radicación | 23.001.23.33.000.2020.00141-00 |
| Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad | Resolución 054 de 24 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde del Municipio de Ayapel-Córdoba, por medio de la cual se autoriza la circulación de personal profesional de apoyo a las actividades relacionadas con la atención institucional de las acciones integradas con la pandemia Covid – 19. |
| Decisión del Tribunal | Se declarara en única instancia la improcedencia del CIL por tratarse de un acto particular. |

**I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE EXPEDICION DEL ACTO ADMINISTRATIVO
SOMETIDO A CIL**

- El 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, en cabeza del Dr. FERNANDO RUIZ GÓMEZ, expidió la Resolución 385 de esa misma fecha, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, con vigencia hasta el 30 de mayo de 2020¹.
- El 17 de marzo de 2020 el Señor Presidente de la República, Dr. IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, con la firma de todos sus ministros, expidió el Decreto Legislativo 417 de esa misma fecha, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, por el término de treinta (30) días calendarios, dada la gravedad de las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.
- A partir del 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional² expidió sendos decretos ordinarios en los que adopta medidas relacionadas con el orden público y el aislamiento preventivo obligatorio (Decretos 418, 420, 457, 531, 536, 593, 636, 689 y 749)

¹ Prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020 a través de la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020.

² Conforme lo dispone el artículo 115 de la Constitución Política de Colombia el Gobierno Nacional lo conforman el Presidente de la República y sus ministros del despacho o directores de departamentos administrativos, de manera conjunta o el ministro o director correspondiente en cada negocio particular.

- El 24 de marzo de 2020, el alcalde del municipio de Ayapel – Córdoba, Dr. ISIDRO JOSE VERGARA FARAK, expidió a su vez la Resolución 054 del 24 de marzo de 2020, “por medio del cual se autoriza la circulación de personal profesional de apoyo a las actividades relacionadas con la atención institucional de las acciones integradas con la pandemia Covid – 19”.
- La mencionada resolución fue remitida a este Tribunal Administrativo para que fuera objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

II. ACTO ADMINISTRATIVO REMITIDO PARA CONTROL

RESOLUCION No. 054
(Marzo 24 de 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA LA CIRCULACION DE PERSONAL PROFESIONAL DE APOYO A LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA ATENCION INSTITUCIONAL DE LAS ACCIONES INTEGRADAS CON LA PANDEMIA COVID – 19”

El mencionado acto en su parte resolutive dispuso:

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZAR la circulación de personal como apoyo a las actividades relacionadas con la atención institucional de las acciones integradas con la pandemia COVID 19, lo cual implica el desplazamiento desde sus domicilios hasta el Municipio de Ayapel Córdoba, considerando que los mencionados residen en otros Municipios, e implica el regreso a los mismos.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como personal de apoyo a las actividades relacionadas con la atención institución al de las acciones integradas con la pandemia COVID-19, los siguientes:

- ✚ MONICA DIAZ PASTRANA, Identificada con CC. 50.915.339 de Montería Córdoba.
- ✚ PILAR EUGENIA HOYOS BARRETO, Identificada con CC. 43.262.857 de Medellín.
- ✚ AMY LUZ SANTIAGO NAAR, Identificada con CC. 50.980.437 de Planeta Rica Córdoba.
- ✚ LUIS ALFONSO CANCHILA ROJAS, Identificado con CC. 15.667.020 de Planeta Rica.
- ✚ LUIS ANTONIO OYOLA CONTRERAS, Identificado con CC. 15.677.127 de Planeta Rica Córdoba.
- ✚ BRUNO DE LA OSSA CERRA, Identificado con CC. 10.967.188 de Montería Córdoba.
- ✚ LIEN FARITH FERNANDEZ, Identificado con CC. 10.774.145 de Ayapel Córdoba
- ✚ ESTEBAN EDUARDO URRUTIA ATEHORTUA, Identificado con CC. 1.067.914.977 de Montería Córdoba.
- ✚ RICARDO AURELIO TORREGROZA, Identificado con CC. 10.878.299 de San Marcos.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En concepto del Procurador 33 Judicial II para asuntos administrativos, la Resolución 054 del 24 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde Municipal de Ayapel, resulta improcedente del control inmediato de legalidad, por cuanto es una medida de carácter individual y no general, además que no desarrolla decretos legislativos, ni comporta atribuciones excepcionales. Expone en síntesis los siguientes argumentos:

“La Resolución # 054 del 24 de marzo sub censura, no es una medida general, es un acto administrativo que si bien se refiere a varias personas, es de carácter individual y concreto, por cuanto confiere a cada una de las personas destinatarias autorización (efecto jurídico que causa), para movilizarse desde sus residencias a las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Ayapel, a cumplir tareas administrativas conforme la vinculación que tienen con ese ente territorial, dadas las restricciones impuestas por el Decreto Legislativo # 457 de 2020 (aislamiento preventivo obligatorio). Tan solo por este aspecto impide ser juzgado dicho acto, por cuanto el control inmediato de legalidad tiene por objeto medidas de carácter general. Apenas mencionar que la calidad de general del acto no está dada porque sean varios sus destinatarios, sino porque sus efectos sean abstractos e impersonales, al cabo que será individual cuando define una situación jurídica concreta respecto de una persona determinada, aunque sean varias las destinatarias del mismo”.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

4.1. Sobre la naturaleza y alcances del control inmediato de legalidad (CIL)

4.1.1. Marco legal

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"*, consagra un mecanismo jurídico oficioso e inmediato que tiene por objeto el control de legalidad de 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. La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994 señaló que este control inmediato de legalidad “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”. Los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en armonía con la citada ley estatutaria, regulan lo concerniente a este medio de control y componen su principal sustento legal.

4.1.2. Marco jurisprudencial (Consejo de Estado)

El Consejo de Estado en sentencia del 26 de septiembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Magistrado ponente HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, al referirse al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, precisó que dicho control inmediato está determinado por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En líneas generales, los anteriores son los principales presupuestos o requisitos que habilitan la procedencia del Control Inmediato de Legalidad (CIL) y han sido reiterados por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo³, presentándose apenas algunas diferencias entre las tesis “formalistas” que aplican de manera rigurosa estos requisitos y otras que consideran pertinente ampliar sus alcances en aras de garantizar la tutela judicial efectiva y la prevalencia de los derechos fundamentales. .

4.1.3. Improcedencia del CIL frente a actos administrativos particulares

Los actos administrativos están constituidos por la expresión unilateral de la voluntad de la Administración dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, que pueden ser generales de carácter abstracto e impersonal o de carácter particular y concreto respecto de una o varias personas determinadas o determinables⁴.

Esta clasificación de los actos administrativos impacta de manera directa en los medios de control previstos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues dependiendo de la naturaleza del acto corresponderá un determinado medio. Verbigracia, tratándose de actos particulares, salvo contadas excepciones, el control se ejerce en defensa de la legalidad; pero sobre todo en busca de los respectivos restablecimientos o indemnizaciones. En estos casos, la decisión judicial afecta derechos subjetivos de particulares.

El Control Inmediato de Legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA, por expresa voluntad del legislador y en armonía con los fines constitucionales del control en los estados de excepción, solamente procede frente a “medidas de carácter general”, por lo cual los actos particulares se encuentran excluidos del mismo, sin perjuicio de los controles ordinarios pertinentes.

³ Estos aspectos fueron reiterados en reciente sentencia del 11 de mayo de 2020, Rad: 11001- 0315-000 -2020 00944-00, MP: SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ.

⁴ El CPACA no contiene una definición propiamente dicha del concepto de “acto administrativo”, ni general ni particular; pero del artículo 97 ibídem se infieren las características de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

4.2. Naturaleza de la resolución 054 del 24 de marzo de 2020 e improcedencia del CIL

El acto administrativo remitido por el Alcalde del Municipio de Ayapel-Córdoba para Control Inmediato de Legalidad, se expidió en desarrollo de los decretos ordinarios de aislamiento preventivo (D. 418, 420 y 457 de 2020) y es evidentemente un acto administrativo particular y concreto, ya que se encamina a la autorización de circulación del personal profesional de apoyo a las actividades relacionadas con la atención institucional de las acciones integradas con la pandemia Covid-19.

En efecto, la Resolución 054 del 24 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde del Municipio de Ayapel, tiene como destinatarios particulares y de manera independiente a Mónica Díaz Pastrana, Identificada con CC. 50.915.339; Pilar Eugenia Hoyos Barreto, Identificada con CC. 43.262.857; Amy Luz Santiago Naar, Identificada con CC. 50.980.437; Luis Alfonso Canchila Rojas, Identificado con CC. 15.667.020; Luis Antonio Oyola Contreras, Identificado con CC. 15.677.127; Bruno De La Ossa Cerra, Identificado con CC. 10.967.188; Lien Farith Fernández, Identificado con CC. 10.774.145; Esteban Eduardo Urrutia Atehortua, Identificado con CC. 1.067.914.977; Ricardo Aurelio Torregroza, Identificado con CC. 10.878.299, por lo cual no puede enjuiciarse su legalidad al margen de los derechos subjetivos que le otorga a estas personas.

Así las cosas, no se satisfacen los requisitos previstos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"*, que señala el CIL para las "medidas de carácter general" expedidas como "desarrollo de decretos legislativos", tal como lo reproduce a su vez el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

4.3. Decisión en única instancia

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba en Sala Plena, 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 a la Resolución 054 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ayapel-Córdoba, "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA LA CIRCULACION DE PERSONAL PROFESIONAL DE APOYO A LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA ATENCION INSTITUCIONAL DE LAS ACCIONES INTEGRADAS CON LA PANDEMIA COVID – 19", por tratarse de un acto administrativo particular y por no haber sido expedido como desarrollo de ningún decreto legislativo.

SEGUNDO: Realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Ayapel-Córdoba y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicarla y publicarla en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia que declara la improcedencia del CIL frente a la Resolución 054 del 24 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde del Municipio de Ayapel-Córdoba, fue estudiada y aprobada en sesión virtual de la fecha.

Los Magistrados:



PEDRO OLIVELLA SOLANO



LUIS EDUARDO MESA NIEVES



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada