



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

Magistrado ponente Pedro Olivella Solano

Montería, nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020)

SE DECLARA LA IMPROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación	23.001.23.33.000.2020.000167-00
Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad	Decreto 066 de 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Cereté-Córdoba, "Por medio del cual se extienden las medidas adoptadas en los decretos municipales 057 del 16 de marzo de 2020, 058 del 19 de marzo de 2020, 060 del 24 de marzo de 2020 y se acogen las disposiciones e instrucciones impartidas por el gobierno nacional mediante decreto ley 531 del 08 de abril de 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus y el mantenimiento del orden público"
Tesis del Tribunal	<p>Para el Tribunal Administrativo de Córdoba el presente acto administrativo no es objeto del CIL ya que no se expidió como desarrollo de ningún decreto legislativo, sino en cumplimiento de la orden presidencial contenida en el Decreto ordinario 531 del 18 de abril de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones frente a la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del COVID – 19 y el mantenimiento del orden público.</p> <p>La situación de Emergencia Sanitaria prevista en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015 y declarada por el Ministerio de Salud a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, aunque se trata de una situación especial, no constituye por sí misma un estado de excepción constitucional.</p> <p>Esta tesis ha sido acogida unánimemente por el Tribunal Administrativo de Córdoba en fallos precedentes.</p> <p>Ver por ejemplo: Sentencias del 11 de junio de 2020, Radicados: 23.001.23.33.000.2020-00064-00 y 23.001.23.33.000.2020-00171-00, MP: Dra. DIVA MARÍA CABRALES SOLANO. Sentencia del 18 de junio de 2020, Radicado: 23.001.23.33.000.2020-00103-00, MP: Dra. NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA y auto del 1 de junio de 2020, Radicado: 23.001.23.33.000.2020.00285.00, MP: Dr. LUIS EDUARDO MESA NIEVES.</p>

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 del artículo 215 de la Constitución Política, con la firma de todos sus ministros, expidió el Decreto Legislativo 417 , *“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.
- El 8 de abril de 2020 el Gobierno Nacional² expidió el Decreto 531 de 2020³, *“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”*
- El 13 de abril de 2020 el Alcalde del Municipio Cereté -Córdoba, Dr. LUIS ANTONIO RHENALS OTERO, expidió a su vez el Decreto 066 de esa fecha, que adoptó en su integridad las medidas contenidas en el Decreto 531 del 08 de abril de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y extendió las medidas adoptadas por esa administración en los decretos municipales 057 del 16 de marzo de 2020, 058 del 19 de marzo de 2020, 060 del 24 de marzo de 2020⁴.
- El mencionado decreto municipal fue remitido 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).

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.

³ Con anterioridad en este mismo sentido se habían expedido los Decretos 418, 420 y 457 de 2020 y con posterioridad al Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se han expedido los siguientes decretos en materia de aislamiento preventivo: 536 del 11 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo, 689 del 22 de mayo, 749 del 28 de mayo y 847 del 14 de junio de 2020.

⁴ Sobre estos decretos anteriores el Tribunal Administrativo de Córdoba declaró la improcedencia del CIL.

II. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

Decreto No. 066 DEL 13 DE ABRIL DE 2020

"Por medio del cual se extienden las medidas adoptadas en los decretos municipales 057 del 16 de marzo de 2020, 058 del 19 de marzo de 2020, 060 del 24 de marzo de 2020 y se acogen las disposiciones e instrucciones impartidas por el gobierno nacional mediante decreto ley 531 del 08 de abril de 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus y el mantenimiento del orden público"

El mencionado acto en su parte resolutive dispuso:

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: Acójase para el territorio del municipio de Cerete todas las medidas contenidas en el decreto ley 531 del 08 de abril de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y firmado por todos sus ministros.

PARAGRAFO: Quedan vigentes las demás medidas y disposiciones contenidas en los Decretos municipales 057 del 16 de marzo de 2020, 058 del 19 de marzo de 2020 y 060 del 24 de marzo de 2020, en todo aquello que no contrarie las normas Nacionales sobre la materia objeto de la mencionada normativa.

LUIS ANTONIO RHENALS OTERO
Alcalde del municipio de Cerete.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 124 Judicial II para asuntos administrativos rindió concepto en el que expone que los actos administrativos para que sean susceptibles del excepcional control inmediato de legalidad deben ser de carácter general y deben desarrollar de manera estricta un decreto legislativo, indica que si faltare alguno de estos requisitos no habrá lugar al control oficioso por parte de la Justicia Contencioso Administrativa.

Frente al caso concreto expresó que el decreto bajo estudio tiene como fundamento el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 expedido por el Presidente de la Republica y al hacer un análisis formal y sustancial de este último, consideró que no reviste las formalidades de un decreto legislativo, en la medida que no lleva inserta la firma de los 18 ministros que en la actualidad forman parte del Gobierno Nacional, tampoco en su texto aparece rotulado como decreto legislativo y mucho menos se invocan para su expedición, las normas constitucionales y legales que regulan los estados de excepción o el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ambiental, por lo que concluyó que el Decreto 531 de 2020, se enmarca dentro de las facultades policivas ordinarias del presidente de la República para la conservación del orden público.

Por lo anterior considera el Señor Procurador Delegado que el Decreto 066 expedido por el Alcalde de Cereté – Córdoba no es susceptible del control inmediato de legalidad.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

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

Para efectos de determinar la naturaleza y alcances del CIL es necesario examinar las normas legales que lo consagran y regulan, lo mismo que los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

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.

En armonía con esa ley estatutaria, la Ley 1437 de 2011 que contiene el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo (CPACA), reguló este medio de control en sus artículos 136, 151-14 y 185, disposiciones que conforman su principal sustento legal.

1.2. Marco jurisprudencial

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".

Por su parte, 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).

36. Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.

2. Características del Decreto 066 de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Cereté-Córdoba

- Es un acto administrativo general en cuanto no involucra ningún derecho subjetivo de ningún particular en concreto.
- Fue proferido por una autoridad eminentemente administrativa, Dr. LUIS ANTONIO RHENALS OTERO, en su condición de Alcalde del Municipio de Cereté-Córdoba, y en ejercicio de las funciones de esa naturaleza, en especial las facultades establecidas en el artículo 315 superior, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y los artículos 5, 6, 198, 201, 204 y 205 de la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, facultades estas que están referidas a las atribuciones de los alcaldes para adoptar medidas tendientes a conservar el orden público en su municipio de conformidad a las órdenes del Presidente de la República, haciendo uso de las facultades o funciones de policía.
- Implementa en el ámbito municipal la política de aislamiento preventivo obligatorio formulada por el Decreto ordinario Decreto 531 del 8 de abril de 2020, en armonía con la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria. (Estas medidas principalmente corresponden a la autorización excepcional para la circulación de personas que ejerzan determinadas actividades, adopción de la medida de “pico y cédula” y prohibición del consumo público de bebidas embriagantes).

3. Improcedencia del control inmediato de legalidad

Conforme a sus anteriores características, el Decreto 066 del 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde de Cereté-Córdoba, no es objeto del control inmediato de legalidad ya que no se trata de un acto administrativo expedido “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, sino en virtud de la “Emergencia Sanitaria”, la cual a pesar de constituir una situación jurídica especial, difiere normativamente de los estados de excepción, en este caso del estado de emergencia previsto en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

El hecho de que la pandemia del COVID – 19 haya sido la causa común para la declaratoria de la Emergencia Sanitaria por una parte y por otra del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, no constituye *per se* un fundamento jurídico para considerar que las medidas de carácter general que se adopten en virtud de la primera deban someterse al control inmediato de legalidad previsto únicamente para las medidas que se derivan de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En efecto, la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos es una figura prevista en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015⁵, cuya declaratoria corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, *“cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa”* y es una medida con fines técnico - sanitarios acorde a los lineamientos del Reglamento Sanitario Internacional⁶.

La emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos habilitan al MSPS para que determine las acciones que se requieran para superar las circunstancias que la generaron, con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud; pero no le otorga a la Rama Ejecutiva del Poder Público ninguna facultad extraordinaria y las medidas que adopte están íntegramente sometidas a las leyes vigentes, a diferencia de los estados de excepción en los cuales el Presidente de la República se reviste de funciones legislativas, por lo que se justifica el control automático de los actos administrativos que se expidan en desarrollo de los decretos legislativos.

Sin necesidad de controvertir las llamadas “tesis garantistas” que desde la jurisprudencia y la doctrina propenden por un control inmediato de legalidad extensivo, en estos casos de los decretos que ordenan el “aislamiento preventivo obligatorio” dentro del contexto de la pandemia por COVID-19, el Tribunal Administrativo de Córdoba ha considerado que no son objeto del CIL porque formalmente no invocan ningún decreto legislativo⁷, ni tampoco han sido expedidos en virtud de facultades extraordinarias, sino principalmente con fundamento en las facultades ordinarias de policía y de salubridad pública⁸.

Tampoco se justificaría aplicar una interpretación extensiva, porque tal como lo ha dejado sentado el tribunal, dichos decretos son objeto del medio de control ordinario de nulidad, para lo cual los términos judiciales están habilitados en garantía del acceso a la administración de justicia y la decisión aquí adoptada no hace tránsito a cosa juzgada.

⁵ Que continua vigente según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

⁶ El Reglamento Sanitario Internacional, o RSI (2005), representa un acuerdo entre 196 países, incluidos todos los Estados Miembros de la OMS, que convinieron en trabajar juntos en pos de la seguridad sanitaria mundial. Mediante el RSI, los países acordaron desarrollar su capacidad de detectar, evaluar y notificar eventos de salud pública. La OMS cumple una función de coordinación del RSI y, junto con sus asociados, ayuda a los países a crear esas capacidades. Tomado a la fecha del siguiente enlace de la OMS: <https://www.who.int/ihr/about/es/>

⁷ Salvo la mención del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”; pero como una referencia de contexto, sin desarrollar ningún aspecto del mismo.

⁸ Ver por ejemplo los Radicados: 23.001.23.33.000.2020-00064-00; 23.001.23.33.000.2020-00171-00; 23.001.23.33.000.2020-00103-00, y 23.001.23.33.000.2020.00285.00.

4. Decisión

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 al Decreto 066 de 12 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Cereté-Córdoba, *"Por medio del cual se extienden las medidas adoptadas en los decretos municipales 057 del 16 de marzo de 2020, 058 del 19 de marzo de 2020, 060 del 24 de marzo de 2020 y se acogen las disposiciones e instrucciones impartidas por el gobierno nacional mediante decreto ley 531 del 08 de abril de 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus y el mantenimiento del orden público"* por no haber sido expedido como desarrollo de ningún decreto legislativo.

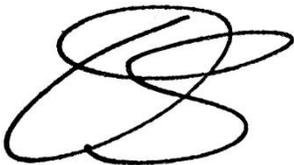
SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

TERCERO: Realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Cereté-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.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión virtual de la fecha.



PEDRO OLIVELLA SOLANO



LUIS EDUARDO MESA NIEVES



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO



NADIA PATRICIA BENTEZ VEGA
Magistrada