



**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	23.001.23.33.000.2020.000170-00
Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad	Decreto 0123 de 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de San Antero-Córdoba, mediante el cual se dictan medidas extraordinarias para prevenir la propagación de la pandemia del coronavirus.
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 los Decretos ordinarios 418 y 420 del 18 de marzo 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. 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 EXPEDICIÓN 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.

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

- 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 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional² expidió inicialmente los Decretos ordinarios 418 y 420 de esa misma fecha, en los cuales se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.³
- El 20 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de San Antero-Córdoba, Dr. LORMANDY MARÍTNEZ DURÁN, expidió a su vez el Decreto 0123 de esa fecha, que modificó al Decreto 0113 de 16 de marzo de 2020⁴ expedido por ese mismo municipio y adoptó medidas transitorias en materia de orden público, acogiendo las excepciones contempladas en el artículo primero, párrafo uno y dos del Decreto 000180 de fecha 16 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Córdoba, entre otras.
- 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).

II. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

DECRETO No. 0123 20 de marzo de 2020

"POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYEN LAS RECOMENDACIONES IMPARTIDAS POR MINISTERIO DEL INTERIOR AL DECRETO NO 0113 DE 16 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN ANTERO, POR MEDIO EL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA, CIERRE DE ESTABLECIMIENTOS Y SE DICTAN OTRAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA PREVENIR LA PROPAGACION DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS EN EL MUNICIPIO DE SAN ANTERO".

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 posterioridad a estos decretos se han expedido los siguientes en materia de aislamiento preventivo: 457 del 22 de marzo, 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 Expedido antes de la declaratoria de emergencia.

El mencionado acto en su parte resolutive dispuso:

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: Acójense las recomendaciones impartidas por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior al decreto 0113 de 16 de marzo de 2020 expedido por la alcaldía municipal de San Antero y en su defecto inclúyanse en el mismo.

ARTICULO SEGUNDO: De acuerdo a las directrices emitidas por el Ministerio del Interior a la alcaldía municipal de San Antero, el articulado del decreto **No 0113 de 16 de marzo de 2020**, quedara así:

ARTICULO PRIMERO: Declarar toque de queda en toda la jurisdicción de San Antero todos los días, desde las 7pm hasta las 6am del día siguiente, la medida tendrá vigencia hasta el **día 30 mayo de 2020**.

PARAGRAFO: Se exceptuarán de estas medidas las contenidas en el Artículo primero, PARAGRAFO uno y dos del **Decreto 000180 de fecha 16 de marzo de 2020** expedido por el Gobernador de Córdoba.

ARTICULO SEGUNDO: ORDENAR el cierre de cantinas, discotecas, bares, galleras, estaderos, gimnasios, escuelas deportivas, moteles entre otros, en donde se aglomeren más de 50 personas, la medida tendrá vigencia hasta el **día 30 de mayo de 2020**.

ARTICULO TERCERO: ORDENAR el cierre de las playas, volcanes, hoteles, restaurantes y establecimientos públicos de la zona de Playa Blanca, Cispata, Grau, la Parrilla, Porvenir, Nisperal, Calao y toda la zona turística del Municipio de San Antero, la medida tendrá vigencia hasta el **día 30 de mayo de 2020**.

ARTICULO CUARTO: PROHIBASE la salida de embarcaciones turísticas que realizan tours en toda la zona de playas y bahía en el municipio de San Antero, **entiéndase que las prohibiciones decretadas sobre movilidad marítima son dentro de la jurisdicción del municipio y sus competencias**.

ARTICULO QUINTO: Las medias impartidas en materia de orden público mediante el presente acto administrativo, **serán coordinadas previamente con los miembros de la fuerza pública de Municipio de San Antero**.

ARTICULO SEXTO: SANCIONAR conforme a las sanciones y multas establecidas en la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana", a quienes no se acojan de lo dispuesto en el presente Decreto.

ARTICULO SEXTO: DIFÚNDASE en los diferentes medios de comunicación: radiales, medios digitales, carteleras, pagina web municipal, el presente acto administrativo para darlo a conocer a la comunidad en general.

ARTICULO SEPTÍMO: Envíese copia del presente decreto al Comando de la Estación Central de Policía de esta localidad para lo de su competencia.

ARTICULO OCTAVO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

LORMANDY MARÍNEZ DURÁN
Alcalde Municipal

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 considera que el Decreto 123 de 20 de marzo de 2020 del municipio de San Antero, no desarrolló ningún decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis económica y social y que por el contrario las medidas contenidas en dicho decreto están basadas en legislación de normalidad institucional y están orientadas a la preservación del orden público. *Ad litteram* dice el Señor Procurador Delegado:

“Las medidas que adoptó la Alcaldía Municipal de San Antero constituyeron en tal caso un complemento a las previamente tomadas por el Ministerio de Salud, mediante Resoluciones 0380 del 10 de marzo de 2020 y 0385 del 12 de marzo de 2020, conteniendo esta última la declaratoria de un estado de emergencia sanitaria, anterior al decreto del estado de emergencia económica, social y ambiental. Por ello, si la medida fue adoptada en desarrollo de una norma diferente de un decreto legislativo, su control jurisdiccional está sometido a las vías ordinarias, las que requieren para su activación de la iniciativa ciudadana (Artículo 40 numeral 6 Superior), razón suficiente para declarar la improcedencia del presente medio de control”.

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 0123 de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San Antero-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. LORMANDY MARTÍNEZ DURÁN, en su condición de Alcalde del municipio de San Antero-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 los Decretos ordinarios 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, en armonía con la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria.

3. Improcedencia del control inmediato de legalidad

Conforme a sus anteriores características, el Decreto 0123 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de San Antero-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

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/>

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.

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 0123 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Antero-Córdoba, "POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYEN LAS RECOMENDACIONES IMPARTIDAS POR MINISTERIO DEL INTERIOR AL DECRETO NO 0113 DE 16 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN ANTERO, POR MEDIO EL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA, CIERRE DE ESTABLECIMIENTOS Y SE DICTAN OTRAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA PREVENIR LA PROPAGACION DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS EN EL MUNICIPIO DE SAN ANTERO" 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 San Antero-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.

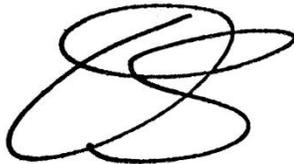
⁷ Salvo la mención del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"; pero como una referencia de contexto, sin desarrollar ningún aspecto del mismo.

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.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia, mediante la cual se declara la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto 0123 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Antero-Córdoba, "POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYEN LAS RECOMENDACIONES IMPARTIDAS POR MINISTERIO DEL INTERIOR AL DECRETO NO 0113 DE 16 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN ANTERO, POR MEDIO EL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA, CIERRE DE ESTABLECIMIENTOS Y SE DICTAN OTRAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA PREVENIR LA PROPAGACION DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS EN EL MUNICIPIO DE SAN ANTERO" por no haber sido expedido como desarrollo de ningún decreto legislativo, 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 BENTEZ VEGA
Magistrada