



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

Magistrado ponente Pedro Olivella Solano

Montería, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

SE DECLARA LA IMPROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación	23.001.23.33.000.2020.00100-00
Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad	Decreto 102 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Chinú/Córdoba, por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio.
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 artículo 2º del Decreto ordinario 457 del 22 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 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.

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 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.
- El 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional² expidió inicialmente el Decreto ordinario 418 de esa misma fecha, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, en el cual esencialmente se establece la jerarquía y la coordinación de las medidas que deben adoptar en ese sentido las autoridades territoriales.
- Ese mismo 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional expidió además el Decreto 420 de esa fecha, *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*, el cual fue derogado en los tres días posteriores.
- El 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional³ expidió el Decreto ordinario 457, *“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”*. En su artículo 2º el mencionado decreto dispuso: *“Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.”* En su artículo 8º derogó al Decreto 420 del 18 de marzo de 2020⁴.
- El 24 de marzo de 2020, el alcalde del municipio de Chinú – Córdoba, Dr. ORLANDO FABIO CASTILLO BERMEJO, expidió a su vez el Decreto municipal 102 del 24 de marzo de 2020, *“Por el cual nos acogemos a las instrucciones impartidas por el*

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 En el caso del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 fue suscrito por 12 de los 18 ministros y por el Director de la Función Pública, por lo que formalmente no es un Decreto Legislativo, los cuales deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros (art. 214 de la CPC).

⁴ El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 también fue derogado; con posterioridad al mismo y a la fecha de esta providencia, el Gobierno Nacional ha expedido los siguientes decretos ordinarios en materia de aislamiento preventivo: 531 del 8 de abril, 536 del 11 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo, 689 del 22 de mayo y 749 del 28 de mayo, que lo mantiene vigente hasta el 1 de julio de 2020.

Gobierno Nacional expedida mediante Decreto No 457 del 22 de Marzo del 2020, expedida con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden Público."

- 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 102 (DE MARZO 24 DE 2020)

"Por el cual nos acogemos a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional expedida mediante Decreto No 457 del 22 de Marzo del 2020, expedida con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden Público."

El mencionado acto en su parte resolutive dispuso:

DECRETA:

ARTICULO 1. Adóptense las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía impartidas por el Gobierno Nacional a través de la expedición del Decreto 457 de fecha 22 de Marzo de 2020 en lo que sea compatible dentro la jurisdicción del Municipio de Chinú- Córdoba en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO 2: El personal que labora en la Administración Municipal debe cumplir con sus trabajos utilizando los medios idóneos y las herramientas tecnológicas a su alcance.

ARTÍCULO 3: Ordénese que a través de los correos electrónicos de la entidad cada Secretaria deberá presentar un informe de su gestión del día anterior y si los organismos de control solicitan una información deberán suministrarlas.

ARTICULO 4: El alcalde Municipal podrá requerir a cualquiera de los servidores públicos y contratistas del Estado para que elaboren en forma presencial en la Alcaldía o en cualquier otro sitio que se requiera y que sea estrictamente necesario para prevenir y atender la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19 y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Municipio de Chinú-Córdoba.

ARTICULO 5: Los empleados ejecutaran desde su casa el teletrabajo a partir de las cero horas (00:00a.m) del día 25 de Marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de Abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO 6: Vigencia, el presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, hasta las cero horas (00: 00a.m) del día 25 de Marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de Abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COV1D-19.

ARTÍCULO 7: Ordénese la publicación del presente decreto en la página web del Municipio de Chinú.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En concepto del Procurador 124 Judicial II para asuntos administrativos debe declararse la improcedencia del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 102 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Chinú, toda vez que:

“El acto sometido a revisión tiene como fundamento el Decreto 0457 del 22 de marzo de 2020, expedido por el presidente de la República, de modo que para establecer si el Decreto 102 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Chinú, es susceptible del control inmediato de legalidad, previamente se analizará la naturaleza del decreto presidencial desarrollado, análisis que revelará si este es un decreto legislativo, pues en caso de no tener dicha naturaleza el Decreto 102 del 24 de marzo de 2020 no podrá ser enjuiciado por este medio. El citado decreto presidencial 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”.

Explica que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 está basado en los preceptos que confieren funciones de policía al presidente de la República, gobernadores y alcaldes y que las medidas contenidas en dicho decreto están orientadas a la preservación del orden público en materia de salubridad, movilidad y tranquilidad ciudadana, dictadas en el marco de una pandemia mundial.

Manifestó que dicho decreto desarrolla como primera medida, el aislamiento preventivo obligatorio, que se trató de una medida sanitaria preventiva el cual vino acompañado de la prohibición de libre circulación de personas y vehículos, así como del transporte doméstico por vía aérea, lo cual corresponde al cabal ejercicio de la función de policía, en relación con la circulación de personas y cosas. De igual forma argumentó que la otra medida adoptada corresponde a la denominada ley seca, cuya prohibición debe ser impuesta por gobernadores y alcaldes en sus territorios, indicando que la prohibición debía limitarse a impedir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio por el tiempo allí señalado, quedando a salvo el expendio de tales bebidas y el consumo en lugares diferentes de los vetados expresamente y afirmó que la orden impartida por el presidente de la República a gobernadores y alcaldes, tiene un claro propósito de conservación del orden público y tiene sustento constitucional en el artículo 189.

En cuanto a la norma examinada -Decreto 102 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Chinú, manifestó que aparte de acogerse a los preceptos del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el alcalde municipal también tomó decisiones relacionadas con la forma en que debían continuar laborando los funcionarios de la alcaldía.

En consecuencia, concluye:

“No hubo entonces desarrollo de un decreto legislativo, sino el cumplimiento de una función de policía, con arreglo a directrices establecidas por el presidente de la República, orientadas a la conservación y restauración del orden público. Siendo así, la norma revisada no se ajusta al contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 CPACA, tornándose improcedente el medio de control excepcional, sin perjuicio del derecho de toda persona a cuestionar su legalidad a través de las vías ordinarias”.

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 102 de 2020 expedido por el alcalde de Chinú

- Es un acto administrativo general en cuanto no involucra ningún derecho subjetivo de ningún particular en concreto.
- Fue proferido por una autoridad eminentemente administrativa (Alcalde Municipal) 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 457 del 22 de marzo de 2020⁵, 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 102 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Chinú – 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 2015⁶, 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*

⁵ Que no tiene el carácter de “Decreto legislativo”, como lo consideró el Ministerio Público.

⁶ 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”.

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 Internacional⁷.

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 entrar a controvertir los argumentos de 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 legislativo⁸, ni tampoco han sido expedidos en virtud de facultades extraordinarias, sino principalmente con fundamento en las facultades ordinarias de policía y de salubridad pública⁹.

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

⁷ 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/>

⁸ 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.

⁹ 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.

FALLA:

PRIMERO: Declarar la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto 102 del 24 de marzo de 2020, *"Por el cual nos acogemos a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional expedida mediante Decreto No 457 del 22 de Marzo del 2020, expedida con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden Público"*, suscrito por el alcalde municipal de Chinú – Córdoba, 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 Chinú - 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 sentencia 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