



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

Magistrado Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Montería, dos (2) de julio de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020.00067.00 Acumulado 23.001.23.33.000.2020.00068.00
Actos Objeto de Control	DECRETO 058 DE 19 DE MARZO DE 2020 proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE CERETÉ <i>“Por medio del cual se modifican algunas medidas adoptadas en el Decreto municipal 057 del 16 de marzo de 2020 y se ajustan otras, a las disposiciones e instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020”</i> . Decreto No. 060 de 24 de marzo de 2020 , proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE CERETÉ <i>“Por medio del cual se modifican algunas medidas adoptadas en los decretos municipales 057 del 16 de marzo de 2020 y 058 del 19 de marzo de 2020 y se ajustan otras, a las disposiciones e instrucciones impartidas por el gobierno nacional mediante el decreto 457 del 22 de marzo 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”</i> .
DECISIÓN	DECLARAR IMPROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL

I. CUESTIÓN PREVIA SOBRE LA ACUMULACIÓN DE PROCESOS

Los principios de economía procesal y de la buena administración de justicia inspiran la llamada acumulación de procesos, que consiste en que dos o más causas estrechamente conexas entre sí deben ser resueltas en una sola sentencia.

La figura está regulada en el artículo 148 del Código General del Proceso y procede de oficio o a petición de parte siempre y cuando se satisfagan estos requisitos: i) que los procesos se encuentren en la misma instancia, ii) que deban tramitarse por el mismo procedimiento y iii) que se trate de pretensiones que hubieren podido acumularse en la demanda, o pretensiones conexas y las partes

sean demandantes y demandados recíprocos, o cuando sea un mismo demandado y las excepciones se fundamenten en los mismos hechos.

En el presente caso claramente se trata de dos procesos de única instancia que corresponden a un mismo medio de control y cuyo objeto de juicio son dos actos administrativos que conforman una sola decisión de la administración y que se encuentran íntimamente ligados, con lo que se cumple el requisito de conexidad sin consideración a los otros factores (demanda y partes) que son ajenos al Control Inmediato de Legalidad (CIL).

No existe argumento o razón lógica que impida la acumulación de procesos en este medio de control (CIL)¹ y antes por el contrario se justifica de manera plena en virtud de los enunciados principios de economía procesal y buena administración de justicia, por lo cual se ordenará la acumulación de los expedientes bajo radicados 23 001 23 33 000 2020 00067 y 23 001 23 33 000 2020 00068, el primero a cargo del Magistrado Ponente y el segundo que fue asignado por reparto a la Magistrada Dra. Nadia Patricia Benítez Vega, la cual mediante proveído de fecha 5 de junio de 2020, ordenó la remisión del expediente al despacho del magistrado sustanciador del mentado proceso 2020-00067 a fin de ser acumulados. Se destaca que ambos procesos se encuentran en etapa de dictar la respectiva sentencia.

Establecido lo anterior, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a proferir sentencia de única instancia en el control inmediato de legalidad de los Decretos 058 de 19 de marzo de 2020, y 060 de 24 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Cereté – Córdoba.

II. ANTECEDENTES

El Municipio de Cereté - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación los Decretos 058 de 19 de marzo de 2020, y 060 de 24 de marzo de 2020 antes referidos, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

a) Actos administrativos objeto de control

El texto de los citados actos administrativos sometidos a control, es el siguiente (se transcribe literalmente):

**“Decreto No. 058
DEL 19 DE MARZO DE 2020**

“Por medio del cual se modifican algunas medidas adoptadas en el decreto municipal 057 de 16 de marzo de 2020 y se ajustan otras, a las disposiciones e instrucciones impartidas por el gobierno nacional mediante los decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020”.

¹ El Consejo de Estado también ha acudido a esta acumulación de CIL, verbigracia el auto del 27 de mayo de 2020, Rad: 11001-03-15-000-2020-00963-00, Consejero César Palomino Cortés.

El Alcalde del Municipio de Cereté – Córdoba en uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las conferidas entre otras normas jurídicas, por los artículos 1, 2, 11, 48, 49, 209 y 315 de la constitución política, y por la Ley 9 de 1979, Ley 136 de 1994, Ley 1438 de 2011, Ley 1751 de 2015, y Ley 1801 de 2016, y los decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020.

CONSIDERANDO;

(....)

RESUELVE:

PRIMERO: Reiterar que se adoptan y rigen para el territorio municipal, las medidas sanitarias establecidas por el Gobierno Nacional en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y las establecidas mediante los decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020; igualmente las expedidas por el gobernador de Córdoba mediante el decreto No.000172 del 12 de marzo de 2020, en lo que no fuere contrario a las disposiciones nacionales.

SEGUNDO: Reiterase que las medidas en materia de conservación y restablecimiento del orden público se hubieren dictado en las últimas horas o que en adelante se dicten por el Presidente de la República y el Gobernador de Córdoba en el marco de la emergencia sanitaria declarada para enfrentar los efectos del coronavirus (COVID-19), tienen el carácter preferencial conforme el artículo 296 constitucional.

TERCERO: Las medidas que en materia de orden público restrinjan el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria, COVID-19 adoptadas por el gobierno municipal mediante el decreto 057 de 16 de marzo de 2020 y las establecidas en el presente decreto, quedan sometidas a las restricciones señaladas en el artículo cuatro del decreto legislativo 420 del 18 de marzo de 2020 dictado por el gobierno nacional.

CUARTO: Modifíquese el artículo cuarto del decreto municipal 057 del 16 de marzo de 2020, el cual quedara así:

Adóptense las siguientes medidas adicionales de emergencia sanitaria en el municipio de Cereté.

- Prohíbese la concentración y atención de mas de 50 personas en establecimientos comerciales abiertos al público, bares, billares, discotecas, estancos, estaderos, cantina, almacenes, zonas de recreación, esparcimiento, deportivas, religiosas, sociales, comunales, zonas verdes, jardines, praderas y otras zonas del espacio público urbano y rural, toda vez que representan un riesgo de trasmisibilidad del coronavirus (COVID-19), Se prohíbe el acceso a los balnearios de la cabecera municipal y de los corregimientos. Se insta a los hogares a reducir los festejos y celebraciones familiares con un mínimo de invitados que no supere las 50 personas.
- Modifíquese el horario de atención en la plaza del mercado público de Cereté-Cereabastos, y establezcase el respectivo entre las 3:00 a.m. y las 2:00 p.m.

- En aplicación de las normas de toque de queda y ley seca que adopte el Gobierno Departamental o Nacional, y las dictadas mediante el presente decreto, los establecimiento comerciales denominados bares, discotecas, centros nocturnas o afines, no podrán abrir ni atender al público hasta nueva orden.

PARAGRAFO: Queda exceptuado de esta medida, la restricción establecida en el numeral 4.3. del artículo 4 del decreto 420 del 18 de marzo de 2020.

- Prohíbese todo tipo de eventos deportivos, festivales, desfiles, cabalgatas y manifestaciones organizadas por asociaciones, clubes, gremios y demás entes deportivos o sociales de carácter público y privadas.
- Prohíbese las visitas en el Centro Vida del Adulto Mayor “ Luz de Esperanza” por ser grupo poblacional de mayor riesgo ante el virus.
- Instar a las iglesias y demás organizaciones religiosas para que celebre las eucaristías, eventos y demás actividades religiosas sin la participación presencial de sus fieles en los lugares habituales de reunión procesión. En todo caso de conformidad con el numeral 2.2. del artículo 2, del decreto legislativo 420 del 18 de marzo de 2020, ningún evento podrá conglomerar más de 50 personas.
- Solicítele a las Empresas de Transporte Público intermunicipal e interdepartamental que tengan asiento en el municipio Cereté, que adopten las medidas sanitarias necesarias de desinfección de los autobuses, previos a la llegada y entrada a la ciudad, y después de dejar a los pasajeros. Esta misma medida aplica para todas las empresas de transporte cuyos buses, autobuses u otro medio de transporte autorizados, lleguen a la terminal de transporte, atraviesen, o crucen por el interior de la ciudad.
- La jornada laboral para los empleados públicos del nivel central de la administración municipal de Cereté, se cumplirá en forma continua de 7:00 a.m. a 2:00 p.m. se suspende la atención al público.
- Instese a los jefes y representantes legales de las entidades descentralizadas del orden municipal y demás organismos públicos del mismo orden, con carácter especial, o que tengan autonomía administrativa y presupuestal, para que adopte el mismo horario de servicio al público y adopten un plan de contingencia para que haga los respectivos ajustes administrativos y financieros para afrontar la crisis que genera la pandemia del coronavirus.
- Todo trámite relacionado con SISBÉN, será atendido vía telefónica, para lo cual se habilitará una línea para atención al usuario cuyo conocimiento se publicará y comunicará suficiente y oportunamente.
- Todo trámite relacionado con derechos de petición se recepcionaran vía electrónica o telefónica dirigidos a los correos institucionales alcaldía@cerete-cordoba.gov.co – jurídica@cerete-cordoba.gov.co.
- Todo trámite relacionado con las audiencias programadas ante la comisaria de familia e inspección de policía quedan suspendidas hasta la vigencia del presente decreto, salvo aquellos que sean de extrema urgencia para evitar un perjuicio irremediable a los derechos de los niños, niñas, adolescentes y a los adultos involucrados con la situación o asunto objeto de atención.
- Ampliar la medida de pico y placa para motocicletas a cuatro día (4) a la semana.
- Adóptese en la Secretaría de Desarrollo Económico e Inclusión Social los lineamientos dados por el gobierno nacional en cuanto a los programas de familias en acción y adulto mayor.
- Adóptese las medidas emanadas del gobierno nacional y departamental relacionadas con la suspensión de las clases en los colegios oficiales y privados.

PARAGRAFO: La siguiente medida también rige para universidades públicas o privadas, los institutos y establecimientos técnicos y/o tecnológicos, educación superior, formal e informal que tenga presencia en el municipio de Cereté.

QUINTO: Las demás medidas adoptadas en el decreto municipal 057 del 16 de marzo de 2020, siguen vigentes, en todo aquello que no le fuere contrario a las emitida o que llegare a emitir el Gobierno Nacional y Departamental.

SEXTO: Vigencia; el presente decreto rige desde la fecha de su expedición y hasta el 30 de mayo de 2020, sin perjuicio de las decisiones y medidas que, durante el mismo periodo de emergencia, adopte el Gobierno Nacional y Departamental, y las adicionales que llegare a dictar el Alcalde Municipal.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLESE

Dada en Cereté a los, 19 días del mes de marzo de 2020

LUIS ANTONIO RHENALS OTERO

Alcalde del Municipio de Cereté”

“Decreto No. 060

DEL 24 DE MARZO DE 2020

“Por medio del cual se modifican algunas medidas adoptadas en los decretos municipales 057 del 16 de marzo y 058 del 19 de marzo de 2020 y se ajustan otras, a las disposiciones e instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus y el mantenimiento del orden público”

El Alcalde del Municipio de Cereté – Córdoba en uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las conferidas entre otras normas jurídicas, por los artículos 1, 2, 11, 48, 49, 209 y 315 de la constitución política, y por la Ley 9 de 1979, Ley 136 de 1994, Ley 1438 de 2011, Ley 1751 de 2015, y Ley 1801 de 2016, y los decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020.

CONSIDERANDO;

(...)

DISPONE:

ARTICULO PRIMERO: Adiciónese el decreto 058 municipal del 19 de marzo de 2020 el cual tendrá dos (2) nuevos artículos, que dispondrán lo siguiente:

(...)

ARTICULO SEPTIMO: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Prohíbese en el municipio de Cereté el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendió de bebidas embriagantes.

ARTICULO OCTAVO: Adóptese para el territorio municipal de Cereté, todas las medidas contenidas en el decreto ley 457 del 22 de marzo 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 y 058 en todo aquello que no contrarié las disposiciones nacionales sobre la materia objeto de la mencionada normativa.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLESE

Dada en Cereté a los, 24 días del mes de marzo de 2020

LUIS ANTONIO RHENALS OTERO

Alcalde del Municipio de Cereté”

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión de la demanda

Con autos de 27 de marzo de 2020, fueron admitidos los expedientes acumulados de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de Cereté – Córdoba, y a los señores Agentes del Ministerio Público; así como se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad del inicio del presente trámite a fin de que cualquier ciudadano coadyuve o impugne la legalidad del acto administrativo bajo estudio, se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tienen rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

2. Intervenciones

Se deja constancia que no hubo intervenciones.

3. Concepto del Ministerio Público

El **Procurador 33 Judicial II** que actúa en el **proceso 2020-00067**, presentó oportunamente su concepto en orden a que se declare la nulidad por falta de competencia y/o jurisdicción; o se declare la improcedencia del medio de control. Así, luego de referirse a la normatividad que rige el presente medio de control, y lo relativo a los estados de excepción, precisó que el control inmediato de legalidad es un control excepcionalísimo, y que la naturaleza o linaje de medida extraordinaria de la medida objeto de control no puede estar dada por aspectos insustanciales, formales o accidentales, pues, estima que lo que le asigna tal categorización es que la medida sea desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional durante los estados de excepción, y por lo mismo, el hecho que la medida o acto controlable los invoque, o se refiera a ellos para su motivación, no los convierten en objeto del control, dado que éste control deviene de la connotación de tratarse de una medida excepcional ajena a sus atribuciones ordinarias y que desarrollen los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional con ocasión del estado de excepción.

Por su parte el **Procurador 124 Judicial II** designado ante esta Corporación presentó **concepto en el proceso 2020-00068**, en orden a que se declare la improcedencia del medio de control. Así, luego de referirse a la normatividad que rige el presente medio de control, y lo relativo a los estados de excepción, se pronunció frente al auto de 15 de abril de 2020, emanado de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en la cual se señaló que por el confinamiento y la suspensión de términos ordenadas por el Consejo Superior de la Judicatura a raíz del COVID-19 y con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva, estaban sujetos a control inmediato de legalidad, no solamente los actos generales que desarrollan los decretos legislativos, sino también todos los actos generales que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar la emergencia, aunque correspondan a competencias propias de situaciones de normalidad; postura que afirma el citado Agente del Ministerio Público, no comparte, en tanto la procedencia de este medio de control está regulada por el legislador (Artículo 20 Ley 137 de 1994). Adujo que en virtud del principio de separación de poderes (Artículo 113 Constitucional), la Jurisdicción Contencioso Administrativa no está habilitada para asumir las competencias del Legislador y extender el control inmediato de legalidad a medidas diferentes de las señaladas en la ley.

Seguidamente se refirió al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, con el cual se declaró el estado de emergencia económica y social, y trayendo apartes de los considerandos de dicho decreto legislativo, arguye que las causas que originaron la declaratoria del estado de excepción fueron económicas y sociales, por lo que las medidas legislativas excepcionales a implementar son esencialmente de contenido económico, con miras a obtener los recursos que demanda la atención de las más apremiantes necesidades sociales y económicas para, de esta manera, superar la crisis. Que adicionalmente y con el propósito de garantizar el normal funcionamiento de las instituciones, se contemplaron medidas relacionadas con trámites judiciales y administrativos, lo cual implicaba expedir de manera excepcional normas con fuerza de ley que modificaran los procedimientos existentes. Así, con carácter enunciativo y de manera general se justificaron en el mismo Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, algunas medidas económicas y procedimentales, competencia ordinaria del Congreso de la República, en tiempos de normalidad.

Descendiendo al análisis del decreto remitido para control, en este caso el Decreto 060 de 2020, que modificó el decreto 058 de 2020, sostuvo que era necesario revisar la naturaleza del decreto presidencial 457 de 22 de marzo de 2020, el cual desarrolla el acto municipal; así en un primer estudio, indica que el mismo no corresponde a un decreto legislativo por cuanto no lleva inserta la firma de los 18 ministros, y en su parte formal tampoco se señala que se trata de un decreto legislativo, y menos aun se invocó para su expedición, las normas constitucionales que regulan los estados de excepción o el de Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020. Estimando que lo anterior no era suficiente, realizó un estudio sustancial del contenido del decreto 457 de 2020, arribando a la conclusión de que las directrices impartidas en este último correspondieron entonces al mero ejercicio de una función que, como primera autoridad de policía, tiene el Presidente de la República en todo el territorio nacional (Artículos 189 numeral 4 y 296 C.N., 6 y

7 de la Ley 4ª de 1991), siendo competente para el ejercicio de la función de policía, como primer responsable de la conservación del orden público.

Que lo dispuesto en el decreto objeto de control, no guardan relación con las causas del estado de excepción declarado, cuales fueron los elevados costos económicos y sociales generados por las medidas adoptadas para contener la propagación del virus, la repentina caída del precio del barril de petróleo y las condiciones del sistema sanitaria del País, urgido de recursos para financiar las adecuaciones pertinentes. Todo ello desató, a juicio del Gobierno Nacional, una grave crisis económica y social, cuya superación no era viable por las vías ordinarias. El Decreto 457 del marzo de 2020, tampoco contiene medidas que solucionen la crisis socio económica o, al menos, mitigue sus consecuencias durante la vigencia del estado de excepción.

Por lo anterior, conceptúa que no hubo un desarrollo de un decreto legislativo, sino el cumplimiento de una función de policía, en atención a las directrices establecidas por el Presidente de la República, encaminadas a la conservación y restauración del orden público.

4. Otras actuaciones

Con ocasión del requerimiento de pruebas efectuados en los procesos acumulados de la referencia, se allegó el siguiente material probatorio: Decreto 057 de 2020, por el cual se declara la emergencia sanitaria en el municipio de Cereté y se dictan otras medidas; Decreto 061 de 2020, por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Cereté; y el Decreto 000172 de 2020, proferido por el Gobernador de Córdoba, mediante el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la presentación de la vida y la mitigación del riesgo con ocasión del Covid-19.

III. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que genere nulidad, por lo que se procede a emitir el pronunciamiento de fondo en el asunto de la referencia. En ese orden, la Sala Plena inicialmente 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 para conocer del asunto, así como la procedencia del medio de control, y finalmente se analizará la legalidad del acto sometido a 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 2020², 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.

² C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

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

3.3. Competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia dicho medio de control

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 a dicho tópico, el H. Consejo de Estado³ 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 los actos administrativos contenidos en los Decretos 058 y 060 de 19 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, son actos de carácter general, en la medida que no regulan situaciones particulares y concretas; de igual forma, fueron expedidos por el Alcalde del Municipio de Cereté – 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 los mentados actos desarrollen 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.

Decretos 058 de 19 de marzo de 2020, y Decreto 060 de 24 de marzo de 2020 expedidos por el Alcalde del Municipio de Cereté – Córdoba

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.⁴

³ 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

⁴ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 10 – C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra – providencia de 24 de junio de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00

En ese orden de ideas, en lo que atañe al **Decreto 058 de 19 de marzo de 2020**⁵, se tiene que fue expedido por el alcalde municipal de Cereté en uso de facultades constitucionales y legales, tales como los artículos 1, 2, 11, 48, 49, 209 y 315 de la constitución política, y por la Ley 9 de 1979, por la cual se dictan medidas sanitarias; Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; Ley 1438 de 2011, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones; Ley 1751 de 2015, que regula el derecho a la salud; y Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; así mismo se invocan los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público; y 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; respectivamente.

En la parte considerativa el Decreto 058 de 2020, hace referencia a **i)** que mediante decreto 057 de 2020, se declaró la emergencia sanitaria en el municipio con ocasión del Covid-19, acto que tuvo sustento en la declaratoria de pandemia, así como en la Resolución 385 de 2020, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional, y en el Decreto 00172 de 2020, emitido por el gobernador de Córdoba, tomando medidas sanitarias y de orden público. **ii)** Se explica que con posterioridad a la expedición del citado acto 057 de 2020, el Gobierno Nacional emitió los decreto 418 y 420 de 18 de marzo de 2020, por lo que resulta necesario ajustar y precisar los alcances de algunas medidas que el gobierno municipal adoptó en el decreto 057 de 2020, a fin de armonizarlas con las medidas del orden nacional.

Con fundamento en lo anterior, se tomaron las siguientes medidas:

- ✚ Reiteró que se adoptan y rigen en dicha municipalidad las medidas contempladas en la Resolución 385 de 2020, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como las establecidas en los Decretos 418 y 420 de 18 de marzo de 2020, y las contenidas en el Decreto 000172 de 12 de marzo de 2020, proferido por el Gobernador de Córdoba, este en la medida que no fueran contrarias a las disposiciones nacionales.
- ✚ Dispuso que las medidas que se profieran en materia de conservación y restablecimiento del orden público dictas en últimas horas, o que en adelante se dicte por el Presidente de la República y el Gobernador en el marco de la emergencia sanitaria, tienen carácter preferencial.
- ✚ Que las medidas que restrinjan el derecho de circulación en el marco de la emergencia sanitaria, y que fueron adoptadas en el Decreto 057 de 2020, y las que se dictan en el

⁵ “Por medio del cual se modifican algunas medidas adoptadas en el Decreto municipal 057 del 16 de marzo de 2020 y se ajustan otras, a las disposiciones e instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020”

Decreto 058 del mismo año, quedan sometidas a las restricción contempladas en el artículo 4 del Decreto 420 de 2020 emanado del Gobierno Nacional.

- ✚ Modificó el Decreto 057 de 2020, en su artículo 4, adicionando unas medidas de emergencia sanitaria en el municipio, tales como: - modificó horario de atención en la plaza de mercado, -prohibió reuniones que concentren más de 50 personas, así como la atención en distintos establecimientos comerciales abiertos al público, como bares, discotecas, etc. –Que en aplicación de las normas de toque de queda y ley seca que se adopten tanto por el gobierno nacional como departamental, no se podrá prestar servicios por establecimientos comerciales como bares, discotecas, centros nocturnos y afines, con la excepción contemplada en el Decreto 420 de 2020 numeral 4.3. – Se prohibieron eventos deportivos y sociales, entre otros. – Prohibió visita al centro del adulto mayor; - solicitó a las empresas de transporte tomar medidas sanitarias; - modificó horarios de trabajo para empleados del nivel central de la administración municipal; - amplió medida de pico y placa, - dispuso que los derecho de petición serían recepcionados a través de correo electrónico del municipio y que solicitudes de Sisbén serían atendidas vía telefónica; -adoptó medidas de suspensión de clases, así como suspensión de los tramites de audiencias programadas por la comisaría de familia e inspección de policía, salvo casos de urgencia relacionados con perjuicio irremediables a niños, adolescentes y adultos mayores.

De otro lado, en lo que concierne al **Decreto 060 de 24 de marzo de 2020**⁶, también proferido por el alcalde municipal de Cereté en uso de facultades constitucionales y legales invocadas para el Decreto 057 de 2020 arriba analizado; se encuentra que en la parte considerativa se trajo a colación **i)** la Resolución 385 de 2020, el Decreto 420 de 2020 y el Decreto 000170 de 2020, este último expedido por el Gobernador de Córdoba (todo esto tenido como fundamento para expedir el Decreto 057 de 2020); y además **ii)** el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual el gobierno nacional imparte instrucción en virtud de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus, concretamente frente a la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, exceptuando el expendio de las mismas; estimando necesario el Alcalde Municipal de Cereté, ajustar y precisar los alcances de las medidas municipales adoptadas en el Decreto Municipal 057 de 2020 y 058 de 2020, con miras a dar cumplimiento a lo dispuesto por el Presidente de la República en el Decreto 457 de 2020.

En atención a dichas consideraciones, resolvió adicionar el Decreto 058 de 2020, tomando las siguientes medidas:

⁶ “Por medio del cual se modifican algunas medidas adoptadas en los decretos municipales 057 del 16 de marzo de 2020 y 058 del 19 de marzo de 2020 y se ajustan otras, a las disposiciones e instrucciones impartidas por el gobierno nacional mediante el decreto 457 del 22 de marzo 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”.

- ✚ Prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos públicos, desde la expedición de dicho decreto hasta el día 12 de abril de 2020, exceptuando el expendio de las mismas.
- ✚ Adoptó en el municipio, las medidas contempladas en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020; destacando que quedaban vigentes todas las medidas contempladas en los decretos municipales 057 y 058 de 2020, en lo que no fuera contrario a las disposiciones nacionales.

Analizados los anteriores actos administrativos y las medidas contempladas en los mismos, resulta evidente para esta Corporación, que los Decretos 058 de 19 de marzo de 2020 y 060 de 24 de marzo de 2020, remitidos para control, no son susceptibles del control inmediato de legalidad, en tanto no cumplen con las tres exigencias para el efecto, concretamente no desarrollan un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

Así por un lado, en lo atinente al Decreto 058 de 2020, se observa que si bien dentro de sus fundamentos para expedición se traer a colación los Decretos 418 de 18 de marzo de 2020, *por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*; así como el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, *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*; los mismos no tienen la connotación de decretos legislativos, pues no fueron expedidos con la firma de todos los ministros que conforman el gobierno nacional, y como bien lo sostuvo el Agente del Ministerio Público, tampoco la expedición de aquellos se sustenta en las normas que regulan los estados de excepción y menos aún en el Decreto 417 de 2020, por medio del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica. Por el contrario, se cita la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; así como las funciones del Presidente de la República respecto a la conservación del orden público y su restablecimiento en todo el territorio nacional; las atribuciones de los alcaldes, dentro de estas, la conservación del orden público; y la calidad de los Gobernadores como jefes de la administración seccional y su condición de agente del Presidente de la República para el mantenimiento también del orden público (artículos 189, 303 y 315 de la Constitución). De manera que se invocaron facultades ordinarias para la expedición de los mismos, por lo que se insiste, no se está frente a decretos legislativos.

Igual situación se presenta en el Decreto 060 de 2020, en el cual además de invocarse los citados Decretos 418 y 420 de 2020, se invoca el Decreto 457 de 22 de marzo del mismo año, 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, respecto del cual recientemente el H. Consejo de Estado⁷ en providencia de 26 de junio de 2020, dispuso que tampoco corresponde a un decreto legislativo y que por tanto el mismo no es susceptible del control inmediato de

⁷ Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo Sanchez Luke, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-02661-00

legalidad por parte de esta jurisdicción, sino que su control debe efectuarse a través de la acción de nulidad contemplada en la Ley 1437 de 2011. Esto señaló el Alto Tribunal:

“3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.

El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada⁸. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad⁹.

4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.

(...)

7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994.”

A lo anterior se suma, que en los Decretos 058 y 060 de 2020, remitidos para control, se tiene en cuenta para su expedición las disposiciones relacionadas con aspectos sanitarios, como bien es la Resolución 385 de 2020, y la Ley 9 de 1979, así como las facultades policivas contempladas en la Ley 1801 de 2016, y también el decreto emanado del Gobernador de Córdoba en materia de orden público; y si bien las medidas que se toman en los mismos es con ocasión de la pandemia del Covid 19, lo cierto es que *per se* ello no implica que se esté desarrollando un decreto legislativo, o que tales medidas se conviertan en excepcionales que ameriten su control,

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n°. 26, auto del 15 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01062-00 [fundamento jurídico 4]; Sala Especial de Decisión n°. 8, auto del 24 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-00973-00 [fundamento jurídico 3.3]; Sala Especial de Decisión n°. 16, auto del 28 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01287-00 [fundamento jurídico 2.3] y Sala Especial de Decisión n°. 18, auto del 9 de junio de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-02297-00 [fundamento jurídico 1.2.1].

⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

pues se insiste, la actuación del ente territorial a través de su representante legal, se enmarca en medidas ordinarias contempladas en la ley; de manera que no devienen ni desarrolla las tomadas por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos con el fin de enfrentar efectos económicos y sociales causados por la pandemia Covid-19.

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 los Decretos 058 y 060 de 2020, remitidos para control no desarrollan decreto legislativo alguno expedido durante el estado de excepción, por lo que se declarara la improcedencia del medio de control.

Para finalizar, es menester dejar sentado que la decisión que ocupa en esta ocasión a esta Sala, no tiene efectos de cosa frente a los Decretos 058 y 060 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 de legalidad en los términos establecidos para el efecto en la Ley 1437 de 2011.

3.2. Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente a los **Decretos 058 de 19 de marzo de 2020**, *“Por medio del cual se modifican algunas medidas adoptadas en el Decreto municipal 057 del 16 de marzo de 2020 y se ajustan otras, a las disposiciones e instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020”*; y al Decreto **060 de 24 de marzo de 2020**, *“Por medio del cual se modifican algunas medidas adoptadas en los decretos municipales 057 del 16 de marzo de 2020 y 058 del 19 de marzo de 2020 y se ajustan otras, a las disposiciones e instrucciones impartidas por el gobierno nacional mediante el decreto 457 del 22 de marzo 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”*, ambos proferidos por el Alcalde de Cereté-Córdoba, conforme lo expresado.

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,

F A L L A:

PRIMERO: Decretar la acumulación de los procesos con radicados 23.001.23.33.000.2020.000067 y 23.001.23.33.000.2020.000068, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad frente a los Decretos 058 de 19 de marzo de 2020, y 060 de 24 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde Municipal de Cereté, conforme lo expresado en la parte motiva.

TERCERO: Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Cereté – Córdoba y a los señores Agentes del Ministerio Público que intervienen en este asunto, 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.

CUARTO: 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 de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados



LUIS EDUARDO MESA NIEVES



PEDRO OLIVELLA SOLANO



NADIA PATRICIA BÉNTEZ VEGA
Magistrada



DIVA CABRALES SOLANO