



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA**

**SALA PLENA DE DECISIÓN**

**Magistrada Ponente:** *Dra. Diva María Cabrales Solano.*

Montería, seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020)

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>Medio de Control.</b> | Control Inmediato de Legalidad.   |
| <b>Radicación.</b>       | 23.001.23.33.000.2020-00266-00 y<br>23.001.23.33.000.2020-00283-00  |
| <b>Norma Controlada.</b> | Decretos N°134 del 11 de mayo de 2020 y<br>146 del 26 de mayo de 2020 expedidos por<br>el Alcalde Municipal de Chinú. |

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

Estando dentro del término previsto en el numeral 6to del Artículo 185 del CPACA y luego de haberse surtido el procedimiento previsto en la referida norma, procede la Sala Plena de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba a pronunciarse sobre el Medio de Control de la referencia adelantado frente a los Decretos N° 134 y 146 de 2020 expedidos por el Alcalde Municipal de Chinú.

**I. ANTECEDENTES**

***1.1 Cuestión previa.***

Se deciden en esta Sentencia los radicados N° 23.001.23.33.000.2020.00266-00 cuya sustanciación correspondió a la Magistrada que aquí funge como ponente y el N°23.001.23.33.000.2020.00283 cuya sustanciación inicial correspondió al H. Magistrado Luis Eduardo Mesa Nieves, en virtud de la acumulación de Controles ordenada por auto del dos (2) de julio de la corriente anualidad, lo anterior para conformar en forma debida la proposición jurídica completa en el *sub lite*, en la medida que el Decreto N° 146 de 2020 prorrogaba la vigencia del Decreto N°134 de 2020 cuyo control inicial correspondió al Despacho de la Magistrada Cabrales Solano.

***1.2 De los Actos Administrativos puestos a consideración de la Corporación.***

El señor Alcalde del Municipio de Chinú mediante comunicación electrónica remitió a este Tribunal por conducto de la oficina judicial de la ciudad de Montería documentos pdf contentivos de copias simples de los Decretos N°0134 del 11 de mayo de 2020 "*Por medio del cual se adoptan instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional y el Gobernador de Córdoba a través de los Decretos 636 de 2020 y 000242 del 11 de mayo de 2020, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad del Covid-19 y se adoptan otras disposiciones*" y N°146 del 26 de mayo de 2020 "*Por medio del cual se prorroga el Decreto N°134 y se ajusta el pico y cédula, nos acogemos a los decretos nacionales y departamentales y se dictan otras disposiciones*"

El pleno se abstiene de la transcripción literal de las normas municipales en comento, en atención de lo extenso de las mismas.

### ***1.3 De la Actuación procesal surtida.***

Luego del reparto efectuado por la Oficina Judicial de Montería, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora por auto del 15 de mayo de 2020 avocó el conocimiento del asunto, dispuso la publicación de un aviso para informar a la comunidad la existencia del proceso para que los ciudadanos que a bien lo tuvieran se presentaran como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a control; es de resaltar que atendiendo a las actuales condiciones de aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia originada por el nuevo Coronavirus COVID-19 el aviso referido fue publicado de manera virtual en la página web de la rama judicial, así mismo, la señora ponente dispuso la notificación al señor agente del Ministerio Público y el traslado al mismo para que emitiera el concepto de rigor y la invitación a los expertos para que intervinieran en el trámite.

En lo que atañe al Control Inmediato de Legalidad distinguido con el radicado N° 23.001.23.33.000.2020-00283, fue admitido por el Despacho del H. Magistrado Luis Eduardo Mesa Nieves por auto del 28 de mayo hogaño, ordenándose la impartición del trámite correspondiente a estos asuntos, así mismo dispuso el señor Magistrado ordenar como prueba de oficio que el Municipio de Chinú se sirviera enviar los antecedentes administrativos previos a la formación del Decreto N° 146 de 2020.

### ***1.4 De las Intervenciones.***

La Sala Plena se permite dejar constancia que dentro las actuaciones principal y acumulada no hubo intervención de terceros como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a Control. Así mismo no hubo intervención de expertos en las materias relacionadas con los Decretos objeto de este trámite.

### ***1.5 De las pruebas.***

En el radicado N° 23.001.23.33.000.2020-00266-00 no se dispuso la práctica de prueba alguna, empero, en el radicado 23.001.23.33.000.2020-00283-00 el señor magistrado sustanciador dispuso ordenar como prueba los antecedentes del Decreto N°146 del 26 de mayo de 2020, ante lo cual el Municipio de Chinú se sirvió enviar copia del Decreto N°134 del 11 de mayo de 2020, el cual hace parte integral del expediente electrónico levantado sobre este trámite.

## **II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO**

### ***Radicado 23.001.23.33.000.2020-00266-00***

El señor Procurador 124 Judicial II quien actuó como Agente del Ministerio Publico dentro del trámite previamente inidentificado conceptuó a esta Sala Plena solicitando la declaratoria de improcedencia del Medio de Control frente al Acto Administrativo puesto a consideración de la Corporación.

Indica la vista fiscal que mediante Decreto 134 del 11 de mayo de 2020, la Alcaldía Municipal de Chinú se limitó a acoger en su totalidad las instrucciones establecidas por el Gobierno Nacional en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, dictado cuando había expirado el primer estado de excepción y previo a la declaratoria del segundo, o sea, durante un lapso de normalidad institucional. La norma revisada no desarrolló entonces un decreto legislativo, expedido durante un estado de excepción, sino directrices establecidas por el Presidente de la República, orientadas a la conservación y restauración del orden público, en el marco de una emergencia sanitaria.

Tales directrices están contenidas en un decreto presidencial, dictado con fundamento en la legislación propia de tiempos de normalidad institucional, como en efecto se encontraba el País cuando fue expedido el decreto objeto de desarrollo. Siendo así, la norma bajo examen no cumple con los requisitos exigidos por 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.

#### ***II.1 En el radicado 23.001.23.33.000.2020-00283-00.***

En este radicado el señor Agente del Ministerio Público guardó silencio.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### ***III.1 De la competencia del Tribunal para conocer del asunto y de la Sala Plena para proferir la decisión.***

De acuerdo con lo establecido en el artículo 151.14<sup>1</sup> del CPACA este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

En tanto, la Sala Plena es competente para adoptar la presente decisión según dispone el Artículo 185.1 del CPACA<sup>2</sup>

#### ***3.2 Generalidades y Características del Control Inmediato de Legalidad.***

El Control Inmediato de Legalidad es el medio jurídico previsto en nuestra Legislación para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

No se trata pues de una acción, sino de un mecanismo de Control Automático, con el mismo se pretende ciertamente que la Jurisdicción Contenciosa no permita violaciones al ordenamiento jurídico por parte de las Autoridades Nacionales o de las entidades territoriales como en el presente caso.

---

<sup>1</sup> **14.** *Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

<sup>2</sup> **1.** *La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*

Sobre su naturaleza y la forma en que debe concretarse ha expuesto la Doctrina Nacional:

*“sobre el alcance de este Medio de Control, la jurisprudencia del Consejo de Estado tiene determinado que su finalidad es evaluar la legalidad de los Actos Administrativos de Carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción, para lo cual I) debe analizar la existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia; II) su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento (Arts 212 a 215 CN, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía de excepción excepcional); III) verificar la competencia de la autoridad que lo expidió; IV) la realidad de los motivos; V) la adecuación de los fines; VI) la sujeción a las formas; y VIII) la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”<sup>3</sup>*

A continuación, la Sala Plena expone brevemente y a manera de ilustración las características<sup>4</sup> que lo son propias a este trámite:

- ❖ Se trata de un proceso judicial, en la medida que él mismo se encuentra regulado tanto en la Ley Estatutaria de los Estado de Excepción como en el CPACA como un Medio de Control Autónomo, de suerte que la providencia en que se decide tiene efectos de Sentencia Judicial.
- ❖ Es un Control Automático, en la medida que la norma le impone el deber a la autoridad que expide el Acto, de remitirlo a la Autoridad Judicial competente (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos) dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, empero, si tal situación no acontece la norma le concede al Juez Contencioso la facultad de aprehender el conocimiento de dicha actuación de manera oficiosa.
- ❖ Es autónomo en la medida que el Juez contencioso puede pronunciarse independientemente del momento en que lo haga la Corte Constitucional sobre el Decreto que declara el Estado de Excepción y los demás Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno en desarrollo del mismo.
- ❖ Es integral en la medida que el Juez Contencioso no solo se limita a la confrontación del Acto Controlado con las normas superiores, a fin de estudiar su sujeción a las mismas, el análisis debe conllevar además un estudio sobre la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la

---

<sup>3</sup> Pazos Guerra, Ramiro *“Medios de Control Judicial: Los cambios que introdujo la Ley 1437 de 2011 a la fiscalización judicial de la administración. Bogotá, 2016, pp 347- 348.*

<sup>4</sup> Al respecto ver Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). Consejero Ponente. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

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.

### **3.3. Examen de procedencia del Control Inmediato de Legalidad.**

Como bien se indicó en los párrafos que preceden de acuerdo con la sana dialéctica contenida tanto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como en el artículo 136 del CPACA, la procedencia del Medio de Control está sujeta a dos presupuestos que a saber son: I) Que el Acto controlado sea de carácter general y II) Que desarrolle las medidas que sean dictadas vía Decreto Legislativo durante la vigencia de los Estados de Excepción, así lo ha expuesto el H. Consejo de Estado en reciente providencia en la cual expuso *“De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción”*<sup>5</sup> y sobre la naturaleza de este tipo de Actos Administrativos precisó *“Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República”*<sup>6</sup>.

De acuerdo con lo expuesto en precedencia y a fin de verificar la procedencia del Medio de Control frente al Acto traído a Control de este Pleno, estima la Colegiatura que se supera el primer presupuesto en la medida que tanto el Decreto N°134 y el N°146 que prorroga la vigencia del anterior expedidos por el Alcalde Municipal de Chinú se tratan de Actos Administrativos de carácter general.

Suerte contraria sucede con el segundo presupuesto, toda vez que ninguno de los Actos Administrativos que conforman la proposición jurídica completa dentro de este trámite dan alcance o desarrollan alguno de los Decretos Legislativos que expidiera el Gobierno Nacional al amparo del Estado de Excepción reglado en el artículo 215 Constitucional.

Las normas en comento dan estricto desarrollo al Decreto Nacional N°636 de 2020, norma que no fue expedida por el Gobierno Nacional en uso de la facultad excepcional Legislativa, lo anterior se corrobora con los siguientes aspectos I) La motivación, pues basta mirar sus

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primer. Auto del 31 de marzo de 2020. Radicado: 11001 0315 000 2020 00958 000. Consejero Ponente. Dr. Oswaldo Giraldo López.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

fundamentos jurídicos<sup>7</sup> para determinar que se trata de un Decreto Ordinario y II) la forma, en tanto dicho Decreto no es rubricado por todos los Ministros del Despacho<sup>8</sup> como es propio de los Decretos Legislativos.

Conviene precisar que el Decreto 636 fue expedido en situación de normalidad administrativa, pues ya había fenecido el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Corolario y al quedar evidenciado que no se cumple con los requisitos de procedencia del CIL en el presente asunto, no es posible para la Sala realizar el estudio de fondo de los Actos Administrativos en comento.

### **3.4. Conclusiones.**

Ante el incumplimiento de los requisitos de procedencia del C.I.L por parte de los Decretos N° 134 y 146 expedidos por el Alcalde Municipal de Chinú, la Sala Plena declarará la improcedencia del Medio de Control, haciendo la salvedad que la presente decisión no hace tránsito de cosa juzgada y que por tanto los Actos Administrativos en comento serán pasibles de ser demandados ante esta jurisdicción conforme a las reglas establecidas en la Ley 1437 de 2011.

## **IV. DECISIÓN**

Se declarará la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad frente a los Decretos N° 134 y 146 expedidos por el Alcalde Municipal de Chinú, en tanto, dichos Decretos no desarrollan Decreto Legislativo alguno que fuere dictado con ocasión del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dispondrá que este proveído no tendrá efectos de cosa juzgada frente a los mentados Decretos.

En mérito de lo expuesto la Sala Plena de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la Ley,

## **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR LA IMPROCEDENCIA** del Control Inmediato de Legalidad frente a los Decretos N°134 del 11 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se adoptan instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional y el Gobernador de Córdoba a través de los Decretos 636 de 2020 y 000242 del 11 de mayo de 2020, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad del Covid-19 y se adoptan otras disposiciones”* y N°146 del 26 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorroga el Decreto N°134 y se ajusta el pico y cédula, nos*

---

<sup>7</sup> DECRETO NÚMERO 689 DE 2020. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016

<sup>8</sup> Solo rubrican los titulares de las siguientes carteras: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social, Minas y Energía, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional, Vivienda Ciudad y Territorio, Tics, Transporte, Deporte, Cultura y el DNP.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA**  
**SALA PLENA DE DECISIÓN**  
**RADICADOS ACUMULADOS: 23.001.23.33.000.2020-00266-00 y 23.001.23.33.000.2020-00283-00**  
**NORMA CONTROLADA: Decretos N°134 y 146 de 2020 Municipio de Chinú**

acogemos a los decretos nacionales y departamentales y se dictan otras disposiciones” expedidos por el Alcalde Municipal de Chinú, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: ADVERTIR** que lo aquí resuelto **NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA** según se indicó en motivación, de suerte que los Decretos N°134 del 11 de mayo de 2020 “Por medio del cual se adoptan instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional y el Gobernador de Córdoba a través de los Decretos 636 de 2020 y 000242 del 11 de mayo de 2020, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad del Covid-19 y se adoptan otras disposiciones” y N°146 del 26 de mayo de 2020 “Por medio del cual se prorroga el Decreto N°134 y se ajusta el pico y cédula, nos acogemos a los decretos nacionales y departamentales y se dictan otras disposiciones” expedidos por el Alcalde Municipal de Chinú, serán pasibles del control judicial de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

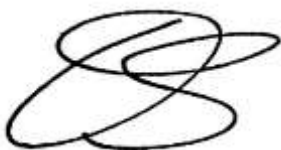
**TERCERO:** Por Secretaría **NOTIFIQUESE** este proveído al Municipio de Chinú y al señor Agente del Ministerio Publico. Así mismo **COMUNIQUESE** el contenido de este proveído en el link “control automático de legalidad” habilitado por el CSJ en la página web de la Rama Judicial.

**CUARTO: EJECUTORIADO** este proveído **ARCHIVASE** el expediente, previa las anotaciones a las que hubiere lugar.

**NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE**

Se deja constancia que la presente providencia fue estudiada, debatida y aprobada por la Sala Plena de Decisión en sesión virtual de la fecha.

Los Honorables Magistrados,



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**



**NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA**



**DIVA MARIA CABRALES SOLANO**

**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**  
**(Ausente en comisión)**